

SOCIETÀ DI STUDI TARENTINI DI SCIENZE STORICHE - TARENTO

AUTONOMIA E FEDERALISMO NELLA TRADIZIONE STORICA ITALIANA E AUSTRIACA

a cura di MARIA GARBARI E DAVIDE ZAFFI

COLLANA DI MONOGRAFIE
EDITA DALLA SOCIETÀ DI STUDI TARENTINI DI SCIENZE STORICHE

LVI

Sezione
ATTI DI CONGRESSI E CONVEGNI
IX

AUTONOMIA E FEDERALISMO NELLA TRADIZIONE STORICA ITALIANA E AUSTRIACA

ATTI DEL CONVEGNO DI STUDIO
**Il concetto di autonomia e di federalismo
nella tradizione storica italiana e austriaca**

Trento, 26 maggio 1995

a cura di MARIA GARBARI e DAVIDE ZAFFI

SOCIETÀ  DI
STUDI TARENTINI
DI SCIENZE STORICHE

AUTONOMIA E FEDERALISMO
NELLA TRADIZIONE STORICA
ITALIANA E AUSTRIACA

ISBN 88-8133-006-7

Convegno di studio Il concetto di autonomia e di federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca, Trento, 1995

Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca : atti del Convegno di studio Il concetto di autonomia e di federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca : Trento, 26 maggio 1995 / a cura di Maria Garbari e Davide Zaffi. - Trento : Società di studi trentini di scienze storiche, 1996. - 252 p. ; 24 cm. - (Collana di monografie ; 56. Sezione atti di congressi e convegni ; 9)
- ISBN 88-8133-006-7

1. Autonomismo - Teorie - Italia - Sec. XIX-XX 2. Federalismo - Teorie - Italia - Sec. XIX-XX 3. Autonomismo - Teorie - Austria - Sec. XIX-XX 4. Federalismo - Teorie - Austria - Sec. XIX-XX 5. Autonomismo - Teorie - Trentino-Alto Adige 1945-1947 I. Garbari, Maria II. Zaffi, Davide III. Tit.

COLLANA DI MONOGRAFIE
EDITA DALLA SOCIETÀ DI STUDI TARENTINI DI SCIENZE STORICHE

LVI

Sezione

ATTI DI CONGRESSI E CONVEGNI

IX

AUTONOMIA E FEDERALISMO
NELLA TRADIZIONE STORICA
ITALIANA E AUSTRIACA

ATTI DEL CONVEGNO DI STUDIO

**Il concetto di autonomia e di federalismo
nella tradizione storica italiana e austriaca**

Trento, 26 maggio 1995

a cura di MARIA GARBARI e DAVIDE ZAFFI

SOCIETÀ  DI
STUDI TARENTINI
DI SCIENZE STORICHE

Proprietà letteraria: è fatto divieto di riproduzione anche parziale senza l'autorizzazione della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche - Trento

PRESENTAZIONE

Il Convegno su “Il concetto di autonomia e di federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca”, del quale vengono ora pubblicati gli Atti, ha realizzato un desiderio più volte espresso dallo scomparso Presidente della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, Umberto Corsini, che riteneva necessario chiamare a confronto gli studiosi per riflettere, come egli diceva, sull’“uso corrente e corretto uso storiografico del concetto di autonomia”. La richiesta si legava alla sua convinzione della responsabilità della cultura, maturata già nei primi anni del dopoguerra e mantenuta inalterata fino alla morte: l’attività degli intellettuali deve rispondere ad una funzione di impegno civile; essa, esterna alle competizioni di parte, può tuttavia offrire alle scelte politiche un punto di riferimento privo di preconcetti e fondato sulla realtà storica nella quale tutto si colloca nelle effettive proporzioni.

L’assemblea annuale della Società del 15 maggio 1994, raccogliendo la grande eredità scientifica e di rigore morale negli studi lasciata dal suo Presidente, si impegnava ad attuare quanto egli si era prefissato di portare a compimento, in primo luogo il progetto del Convegno. Il Presidente della Giunta regionale, Tarcisio Grandi, venuto a conoscenza dell’iniziativa, vi aderiva subito con entusiasmo. Aveva origine in questo modo la realizzazione del Convegno attraverso un’opera congiunta che vedeva la Società di Studi Trentini attivarsi per l’intera parte scientifica, la Regione autonoma Trentino - Alto Adige assumersi gli aspetti organizzativi.

Nel definire il tema del Convegno, rivolto non tanto alla precisazione giuridica quanto al significato assunto dalle soluzioni politico - istituzionali nel corso e nel contesto degli avvenimenti, è parso opportuno aggiungere al concetto di autonomia quello del federalismo per motivi di natura storica, dottrinale e di presenzialità dell’interesse. Ampio è infatti il dibattito contemporaneo, in Italia, in Austria, in Europa, sulle competenze, le funzioni ed i rapporti fra stato e regioni, soprattutto in presenza di crisi istituzionali o nella prospettiva dello sviluppo degli organi comunitari europei nei quali il massimo della collaborazione deve entrare in sintesi con il maggiore rispetto delle peculiarità culturali, economiche e sociali delle singole comunità nazionali e dei singoli territori.

L'accostamento fra l'esperienza italiana e quella austriaca in tema di autonomia è interessante non tanto perché si tratta di due paesi confinanti con la naturale tendenza a guardare aldilà della frontiera. L'interesse risiede soprattutto nel fatto, come dimostrano le relazioni pubblicate nel presente volume, che Italia ed Austria si collocano su due linee diverse in maniera quasi esemplare nel modo di intendere e praticare l'autonomia.

Nel caso dell'Austria il carattere pattizio delle acquisizioni territoriali operate dalla Corona non venne mai cancellato del tutto. Di ciò rendono testimonianza le solenni dichiarazioni che, ad intervalli di tempo, le Diete adottarono per ribadire i diritti originari delle entità da esse rappresentate. Lo dimostra inoltre, per quanto risulta ricostruibile, il senso di identità politica dei cittadini, in larga misura portati a vedere nel Land il loro principale punto di riferimento: su queste premesse avrebbe dovuto trovare la propria legittimazione il federalismo. Ma alla luce di una indagine approfondita e della ricerca su quanto nel concreto funzionamento delle istituzioni e nella regolamentazione degli aspetti della vita sociale facesse capo ad iniziative del centro oppure dei Länder, il giudizio sul federalismo austriaco si fa più sfumato. Proprio muovendosi da tale punto di osservazione un conoscitore certo non superficiale dell'Austria asburgica come Sestan arrivava a dire "Quello che nella storia austriaca passa sotto il nome di federalismo è l'attenuazione, talvolta momentanea, di alcuni poteri centrali a favore dei Länder". E talune relazioni lette al Convegno sembrano confermare in larga misura questo giudizio.

Le tendenze accentratrici di Vienna, definite da una parte della storiografia attuale nelle loro linee di fondo apportatrici di modernità, non riuscirono però ad affermarsi mai completamente. Non si trattava solo di mancanza di determinazione, ma dell'esistenza di condizioni oggettive che impedivano il loro sviluppo. Se il governo svolse talora una politica di contenimento dei poteri dei Länder, ciò accadde più per valutazioni contingenti che non per un progetto politico volto a mutare dalle radici il rapporto pattizio esistente fra le province e la dinastia. Quest'ultima, per comprimere i troppo forti poteri locali, non poteva seguire né la via rivoluzionaria di stampo francese, né quella militare di Germania ed Italia.

L'autonomia nell'Austria asburgica non si concretizzava solo nella dialettica fra Reichsrat e Diete, ma era operativa presso altre realtà, quali i comuni, centri autonomi di base, le rappresentanze distrettuali, ove esistenti, le chiese, le corporazioni, tanto da delineare un quadro assai vario e meritevole ancora oggi di attirare l'attenzione degli studiosi. Dalle entità titolari di funzioni autonome rimasero escluse le nazionalità, anche se tentativi in questo senso furono avviati e, in alcuni casi, l'autonomia nazionale venne abbozzata.

In Italia la cesura con le istituzioni locali preunitarie fu netta; lo stato non era la risultanza di patti di accessione ma di annessioni che, se pure sancite da plebisciti, erano avvenute in seguito ad eventi bellici. Non mancavano tuttavia nel Regno le condizioni per l'attuazione di soluzioni federaliste. Ognuno degli antichi stati era legato ad una propria storia nel solco della quale aveva sviluppato usi, costumi ed introdotto leggi adattate a territori e a popolazioni specifici: nella maggioranza dei casi la diversità istituzionale non era dovuta al semplice arbitrio delle dinastie. In effetti non mancarono uomini politici o studiosi del diritto che indicarono e proposero soluzioni di tipo federalista o di decentramento amministrativo. Ma essi rimasero senza seguito e non riuscirono a portare fuori da circoli ristretti, dalle accademie e dalle rubriche di qualche rivista specializzata le idee di autogoverno. Si deve pertanto ritenere che in realtà, nel paese, non erano sufficientemente diffuse la volontà e le energie per una diversa distribuzione dei poteri e delle responsabilità rispetto all'opzione centralista.

Le due concezioni politico - costituzionali, l'italiana e l'austriaca, che comportano diverse attribuzioni di poteri e competenze al potere centrale e a quelli periferici, erano destinate a confrontarsi in un impatto non facile dopo l'annessione all'Italia di territori in sovranità agli Asburgo, il Tirolo meridionale ed il Litorale. Un impatto che avrebbe potuto essere fecondo e che avrebbe potuto rappresentare l'avvio di modificazioni istituzionali nel Regno. Entrambe le concezioni si posero a confronto nel Trentino - Alto Adige anche nel secondo dopoguerra, esprimendosi nei numerosi progetti di autonomia sotto i quali si palesavano modelli costituzionali diversi derivati dal passato politico delle due aree, quella austrotedesca e quella italiana, che nel territorio si erano incontrate ed intrecciate. Accanto ad un ordinamento ispirato alla dottrina che vede lo stato spogliarsi di competenze e funzioni per attribuirle agli enti periferici, si collocava quello che riconosce priorità logica e cronologica alle comunità locali rispetto al governo centrale, fornito solo di potestà riservate ad esso dalle entità territoriali provinciali.

La rifondazione dello stato in Austria nel primo dopoguerra non significò un impulso dato al principio federalista. L'autonomia dei Länder non venne accresciuta e, anzi, la riduzione dell'Austria alla sola componente tedesca poneva le condizioni per il rafforzamento delle tendenze centraliste, accentuate nei secondi anni trenta con l'avvento di regimi autoritari che non lasciavano spazio al pluralismo istituzionale. E' questa l'esperienza che l'Italia fece fin dagli anni venti, in prosecuzione di un orientamento già presente in epoca liberale, ma reso dal fascismo estremo e totalizzante. Proprio le negative esperienze del periodo interbellico possono avere indotto, dopo il 1945, ad una rivalutazione, in maniera prima solo formale, poi via via più concreta, dei principi del decentramento, dell'autonomia e, in Austria, del federalismo.

Il presente volume richiama anche i più recenti sviluppi della prassi costituzionale dei due paesi in tema di autonomia e di federalismo. Considerati i diversi punti di partenza dati dalla tradizione storica, non sorprende di constatare diversità profonde fra Italia ed Austria. Mentre in Austria si tratta di rivitalizzare elementi presenti nel passato e di attivare in modo adeguato meccanismi istituzionali sanciti fin dal 1920 dalla costituzione, in Italia si è di fronte ad esperienze innovative.

Il Convegno, attraverso l'intervento di autorevoli studiosi italiani ed austriaci, ha voluto approfondire lo studio delle diverse tradizioni storiche ed istituzionali dei due paesi, ricche di elementi propositivi sul piano delle scelte politiche, ma ovviamente sempre passibili di sollevare contenziosi all'atto della loro traduzione in organi e strutture costituzionali. L'analisi dei due percorsi dottrinali e politici, oltre a fare luce sul passato, permette anche di rendere più chiaro il presente: perché la storiografia, se non si limita alla pura erudizione, è sempre presenzialità; voce serena e meditata, filtrata dal rigore degli studi ma mai chiusa in se stessa, sempre capace di fecondare l'impegno di chi opera nella sfera pratica dell'oggi.

Il volume riporta le relazioni nell'ordine della successione prevista dai lavori del Convegno. Ad esse sono state aggiunte le relazioni scritte, distribuite ai partecipanti ma non discusse per ragioni di tempo, fondamentali per completare il quadro generale dei temi posti all'attenzione degli studiosi. L'ordine della loro pubblicazione è stato riferito a criteri logici e cronologici. Per motivi redazionali le modalità relative alle citazioni bibliografiche e alle note sono state uniformate a quelle in uso per le pubblicazioni della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. Le traduzioni dei testi tedeschi sono state riviste da Davide Zaffi.

Maria Garbari e Davide Zaffi

FEDERALISMO E UNITARISMO NELLA STORIA DELL'ITALIA CONTEMPORANEA

Carlo Ghisalberti

Nel famoso concorso bandito alla fine del 1796 nella Milano occupata dall'*Armée d'Italie* dall'Amministrazione Generale della Lombardia sul tema "Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia" prima della creazione della Repubblica Cisalpina ed in funzione dell'assetto politico che si sarebbe dovuto dare alla penisola od almeno alla sua parte settentrionale controllata dall'esercito francese, si scontrarono per la prima volta i sostenitori delle tesi unitarie e di quelle federaliste. I primi erano in verità più numerosi ed agguerriti, e tra loro emergeva evidentemente il Gioia, proclamato vincitore del concorso: essi apparivano fortemente motivati in nome dell'ideologia rivoluzionaria e dell'immagine giacobina di una "repubblica una e indivisibile" che si sarebbe dovuta diffondere anche in Italia nell'imitazione del modello statale della *République mère* che le *Républiques soeurs* avrebbero di lì a poco posto in essere recependo i dettati della costituzione dell'anno III (1795)¹. L'unità e l'indivisibilità della nazione francese, sola depositaria della sovranità, non avrebbe mai potuto ammettere divisioni interne o frantumazioni di sorta che ponessero in essere qualsiasi infrastruttura tra la repubblica ed i suoi cittadini e pertanto i patrioti italiani allineati sulle impostazioni ideologiche diffuse oltr'Alpe ne facevano propri schemi e contenuti, anche se non ancora del tutto o sempre consapevoli della valenza che quelle idee di unità e di indivisibilità avrebbero assunto nel corso del processo risorgimentale. Valenza che invece ben conoscevano i francesi della rivoluzione quando utilizzarono, impropriamente certo da un punto di vista semantico ma efficacemente da quello patriottico, il termine "federazione" per rappresentare il patto di fraternità che li univa, il vincolo di socialità che tra le loro città e tra tutti i cittadini si era creato coll'evento del 14 luglio 1789, proponendone la ricorrenza come grande festa collettiva, come celebrazione di tutto il popolo.

¹ I testi del concorso sono stati pubblicati da A.SAITTA, *Alle origini del Risorgimento: i testi di un "celebre" concorso*, Roma 1964, voll.3. Lo scritto di M.GIOIA, *Dissertazione sul problema dell'Amministrazione Generale della Lombardia: Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia*, *ibidem*, vol.II, pp. 13 ss. Sulla visione francese dell'unità e dell'indivisibilità della repubblica, cfr., tra gli ultimi, C.NICOLET, *L'idée républicaine en France*, Paris 1992, e, per taluni riflessi giuridico-istituzionali, S.MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, vol. I, Milano 1994.

Spinti da differenti intendimenti, i partigiani delle ipotesi federaliste in Italia apparivano non egualmente forti dei sostenitori delle tesi unitarie nelle loro motivazioni né, d'altra parte, erano effettivamente conoscitori dei veri contenuti e dei reali meccanismi di un possibile federalismo. Certo sapevano, anche se con qualche approssimazione, del significato e del valore di espressioni come repubblica federativa, costituzione federativa, non foss'altro che per avere letto talvolta, in tutto o in parte, gli scritti di Locke, di Mably, di Montesquieu e di Rousseau, e davano ad esse la valenza di alleanze diplomatiche, di alleanze di Stati, come in genere, anche se con maggior precisione, facevano allora i francesi, appassionati anche del termine di *sociétés de sociétés*². Ma i loro referenti culturali ed i loro modelli istituzionali apparivano piuttosto sfumati e confusi, non mostrando essi di avere una precisa nozione non soltanto dell'organizzazione statale posta in essere dalla rivoluzione americana e codificata dalla Convenzione di Filadelfia con la costituzione degli Stati Uniti del 1787 (probabilmente non avevano letto il *Federalist*, citato invece dai francesi) ma neanche una conoscenza dell'ordinamento della confinante Confederazione Elvetica alla quale talvolta sembravano riferirsi come ad un modello alternativo a quello francese³.

Questo spiega lo scarso spessore delle loro argomentazioni ed insieme la piuttosto debole incisività delle loro proposte, non paragonabili per livello e per motivazioni a quelle dei sostenitori delle idee unitarie. Alle aspirazioni di questi, peraltro, l'ideologia "giacobina" dell'unità e dell'indivisibilità della nazione era destinata a dare di lì a poco una potente carica etico-politica, come dimostravano i programmi di personaggi come il Lomonaco del *Rapporto al cittadino Carnot*, o le posizioni di quelli che il Direttorio definiva i patrioti *anarchistes*, accusati dal governo di Parigi di propugnare l'idea dell'unità italiana. Sui federalisti del triennio rivoluzionario (1796-1799), invece, pesava fortemente da un lato l'assenza di una forte base ideologica di supporto alla propria proposta politica e dall'altro l'inesistenza di un qualsiasi riferimento istituzionale che si legasse in un modo o nell'altro all'esperienza vissuta negli Stati italiani durante gli anni precedenti la rivoluzione francese. Era, infatti, piuttosto difficile in un'Italia i cui maggiori e più forti ordinamenti avevano visto durante la seconda metà del Settecento l'emergere di tendenze

² Cfr. sul tema la bella voce di M.OZOUF, *Federazione*, in F.FURET e M.OZOUF, *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, Milano 1988, pp. 54 ss.

³ Sulla conoscenza del modello elvetico a quell'epoca vedi C.GHISALBERTI, *Costituzione politica e sistema federale svizzero nel pensiero risorgimentale*, in *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma 1987. Sulla diffusione del modello nordamericano cfr. ID., *Il sistema politico americano e il costituzionalismo italiano nel Risorgimento*, in "Clio", XXVIII, 1992, n.3, pp. 341 ss.

centralistiche piuttosto simili almeno in linea di principio a quelle realizzate nella Francia d'antico regime, realizzare una totale inversione di tendenza, proponendo forme di organizzazione politica fondate non soltanto sul decentramento o sul regionalismo ma addirittura sul federalismo, ossia su un sistema di organizzazione del potere completamente alieno dalla tradizione del diritto pubblico nazionale.

In questo contesto, quindi, i vaghi e quasi mai pertinenti richiami alla Svizzera od agli Stati Uniti erano destinati fatalmente ad apparire minoritari od a cadere ben presto, anche perché proprio in quegli anni quel paese alpino preso ad esempio da qualcuno dei partecipanti al concorso indetto dall'Amministrazione Generale della Lombardia subiva, per iniziativa francese con la creazione della Repubblica Elvetica una e indivisibile, un tentativo di centralizzazione del potere di marca "giacobina"⁴, sia inoltre perché l'estrema difficoltà di comunicazioni con l'America finiva col rendere ancora problematica la conoscenza dell'esperienza di governo statunitense, peraltro appena agli inizi⁵.

L'unitarismo prevaleva quindi facilmente fin da allora sul federalismo da un punto di vista ideologico trovando nella realtà politica del momento quel valido supporto che ispirerà le tesi di Matteo Galdi e di Enrico Michele L'Aurora, assertori di una superiore unione delle repubbliche italiane create dopo il 1796. Supporto che non verrà meno nemmeno dopo il 18 brumaio e la battaglia di Marengo, col ripristino dell'egemonia francese in Italia. Ché da quel momento la normalizzazione dell'assetto degli ordinamenti italiani ad opera del Consolato e dell'Impero, rafforzando ed innalzando l'idea dello Stato burocratico ed accentratore realizzato nei vari ordinamenti della penisola e, soprattutto, nel Regno Italico e nel Mezzogiorno, parve negare ogni soluzione differente da quella fondata sul modello francese reso vieppiù unitario e centralista dall'autoritarismo napoleonico che si rifletteva immediatamente nelle costituzioni e nelle amministrazioni degli Stati vassalli.

Era pur vero, però, che nel pensiero dell'Imperatore non mancavano aperture federaliste, non riferibili tanto all'Italia quanto all'intero Continente allora sotto la sua dominazione. L'idea di creare un grande Impero francese su base federale, novello *Empire d'Occident* sembra per un momento attrarne l'attenzione, e la formazione dei differenti Stati che avrebbero dovuto costi-

⁴ Interessanti al riguardo le osservazioni contenute su questo tentativo nel *Progetto di costituzione elvetica con le riflessioni critiche del citt.* GALDI, Milano 1798.

⁵ Una prima traduzione della *Costituzione degli Stati Uniti d'America* venne probabilmente pubblicata con l'indicazione Filadelfia 1787, in realtà Venezia 1789 o 1790. Il testo è riportato nel vol. strenna *La costituzione la più convenevole*, Milano 1987. Da vedere su ciò le osservazioni di P.DEL NEGRO, *Il mito americano nella Venezia del Settecento*, Padova 1986.

tuirlo, affidati ai suoi familiari od ai suoi fedeli, dall'Elba all'Atlantico, dal Mare del Nord al Mediterraneo, doveva esserne la premessa. Idea nella quale parevano saldarsi il centralismo e l'unitarismo che aveva ereditati, potenziandoli, dalla rivoluzione e l'immagine, tratta dalla tradizione carolingia rimeditata ed ammodernata, di una superiore unità del Continente nella quale si sarebbero integrate, in forma tendenzialmente federale, le differenti nazioni⁶.

Questa aggregazione federale, come è noto, non fu realizzata e la nazione reagì al cosmopolitismo imperiale, anzi, le nazioni, chiamate alle armi contro la supremazia francese, parvero vendicarsi dell'Europa facendo naufragare ogni disegno di una superiore unità continentale concepita allora però, sia pure per un momento, nel solo interesse franco-napoleonico.

Sul finire, comunque, dell'esperienza napoleonica nell'Italia che si avviava a ricadere nel particolarismo politico che aveva caratterizzato nei secoli la sua storia, non erano mancate istanze favorevoli all'unificazione della penisola, sia sotto forma unitaria sia sotto veste federale. Tali istanze erano anche agevolate dal fatto che l'intera penisola aveva avuto nei diversi ordinamenti nei quali il regime imperiale l'aveva divisa una legislazione ed una amministrazione fondamentalmente eguali che sembravano anticipare e favorire la superiore aggregazione dei suoi Stati. Nell'estrema vicenda murattiana, culminata col *Proclama di Rimini* della primavera del 1815, esaltato immediatamente dall'ancor giovane Pellegrino Rossi come testimonianza delle aspirazioni risorgimentali del paese ed evocato da lì a poco in una poesia di forte sentimento patriottico di Alessandro Manzoni, l'unitarismo di modello francese pareva la nota dominante⁷. Ed a quel modello sembrava rifarsi in larga misura pure Gian Domenico Romagnosi nella prima parte della sua massiccia e piuttosto farragginosa *Monarchia nazionale rappresentativa*, pubblicata nello stesso anno⁸.

⁶ Cfr. su questa idealità napoleonica C.GHISALBERTI, *L'ordinamento europeo di Napoleone I*, in *Storia e realizzazioni dell'Unità Europea*, Ferrara 1963. Il tema della reiterazione della politica carolingia, con innovazioni federalistiche anche se non molto puntuali nelle loro definizioni, veniva accolto spesso anche dalla pubblicistica dell'epoca. Cfr., ad es., M.DE MONTGAILLARD, *Du rétablissement du royaume d'Italie sous l'Empereur Napoléon et des droits de la couronne de France sur le duché de Rome*, Paris 1809, oppure *Storia delle costituzioni politiche dell'Impero francese dalla prima dinastia de' Merovingi sino all'attuale di Bonaparte*, Napoli 1812.

⁷ Sull'unitarismo di matrice "giacobina" di P. Rossi, cfr., tra gli altri, P.E.SCHATZMANN, *P. Rossi et la Suisse*, Ginevra 1939; C.GHISALBERTI, *Pellegrino Rossi e il costituzionalismo della monarchia di luglio*, in *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano 1972, pp. 163 ss.; J.P.GARNIER, *Gioacchino Murat re di Napoli*, Napoli 1976.

⁸ Sul Romagnosi cfr. soprattutto L.MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. I: *Il progetto costituzionale*, Milano 1984.

Ma, all'opposto, consapevole del declino che avrebbe subito nell'opinione pubblica quel modello col crollo dell'Impero, l'Angeloni, con uno scritto destinato ad avere in avvenire una certa fama *Sopra l'ordinamento che aver dovrebbero i governi d'Italia*, si faceva propugnatore nel 1814 di soluzioni confederali o federali per garantire l'unione della penisola in un momento tanto difficile. L'Angeloni era uno dei pochi che cominciavano a guardare con un certo interesse all'organizzazione del potere ed alle forme giuridico-istituzionali nordamericane la cui conoscenza, malgrado la comparsa delle prime opere sull'indipendenza della repubblica, restava nei più ancor vaga ed astratta⁹. Il che, forse, contribuisce a spiegare come la forma di governo federale di quella repubblica, alla quale aveva, peraltro, dedicato qualche pagina il Compagnoni nella sua piuttosto prolissa *Storia d'America*, non potesse assumere a referente in un concreto dibattito politico in Italia non soltanto nell'epoca della Restaurazione ma neanche nei decenni decisivi del Risorgimento. L'incidenza del modello americano nella penisola si mantenne estremamente tenue e sostanzialmente deboli ed artefatti si rivelarono nel tempo i legami di natura ideale tra il federalismo, variamente formulato e motivato, di taluni personaggi politici italiani e quello della cultura statunitense¹⁰.

D'altra parte in quel medesimo periodo lo stesso federalismo elvetico non sembra assurgere, se non raramente, a modello da imitare. La consapevolezza delle profonde differenze etniche, religiose, politiche e sociali esistenti tra l'Italia ed il piccolo paese alpino, e la visione dei duri contrasti che questo travagliavano in quei decenni, rendendo problematica la convivenza intercantonale, sembravano rendere più sfocata l'immagine che della Confederazione si aveva nella penisola. E se la Svizzera, per molti patrioti italiani, assurgeva ad elemento costitutivo di un'idealizzazione estremamente intensa, ciò era dovuto non tanto alla natura confederale del suo governo quanto ad altri motivi. In primo luogo al mito di Ginevra, la città-santuario della libertà e sacrario, per il Castello di Coppet, del costituzionalismo moderno che comuoverà anche il giovane Cavour nei suoi primi viaggi¹¹; secondariamente,

⁹ Sull'Angeloni cfr. R.DE FELICE, *Angeloni Luigi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. III, pp. 242 ss. Sulla sua conoscenza del costituzionalismo e del federalismo nordamericano, davvero un po' carente come in genere quella degli uomini della sua generazione, vedi E.MORELLI, *La costituzione americana e i democratici italiani dell'Ottocento*, in "Rassegna storica del Risorgimento", a. LXXXVI, 1991, n.4, pp. 429 ss.

¹⁰ Valido appare al riguardo il giudizio di S.MASTELLONE, *La costituzione degli Stati Uniti d'America e gli uomini del Risorgimento (1820-1860)*, in AA.VV., *Italia e Stati Uniti nell'età del Risorgimento e della Guerra Civile*, Firenze 1969, pp. 261 ss. Sul tema comunque cfr. anche C.GHISALBERTI, *Il sistema politico italiano*, cit., pp. 346 ss.

¹¹ C. CAVOUR, *Diari (1833-1856)*, vol. I, a cura di A.BOGGE, Roma 1991, p. 15 (24 agosto 1833).

poi, all'esaltazione, largamente diffusa, dell'elvetismo politico, ossia del modo in cui quel paese aveva organizzato la libertà collettiva dei suoi cittadini e la loro totale partecipazione alla cosa pubblica¹².

Quel mito e quell'esaltazione, piuttosto comuni a larghi settori del liberalismo italiano, non qualificavano, quindi, soltanto la posizione degli ideologi del federalismo che, anche all'indomani della crisi seguita al fallimento delle rivoluzioni del 1820-21 ed alla delusione sul comportamento in quei frangenti di Carlo Alberto reggente in Piemonte e del Borbone a Napoli, apparivano del tutto incapaci di accreditare un progetto politicamente realizzabile. Di fronte alle riforme che, anche per suggerimento del Metternich, si realizzarono in molti Stati della penisola, completando, specie con le Consulte, il sistema amministrativo ereditato dall'Impero ed integrandolo con alcuni efficaci miglioramenti, parve anzi che il centralismo burocratico si perfezionasse, togliendo, col restringimento di qualsiasi forma di autonomia locale, le basi stesse sulle quali sarebbe stato possibile proporre all'interno degli Stati più ampi una sia pur vaga forma di regionalismo, e tra questi una qualsiasi ipotesi di unione o di associazione comunitaria¹³.

La diffusione stessa del mazzinianesimo e della sua idea unitaria in strati più vasti dell'opinione pubblica, elemento questo che per molti aspetti recuperava l'immagine rivoluzionaria di una repubblica italiana una e indivisibile, dando alle istanze risorgimentali un senso ed una prospettiva totalizzante di rigenerazione nazionale, poneva implicitamente al margine dell'attenzione e dell'interesse patriottico le tesi federaliste da pochissimi allora propugunate. Ed anche se il programma mazziniano appariva a molti settario ed estremista, tuttavia parve restare senza valide alternative fino al momento in cui, negli anni Quaranta, cominciarono a circolare nelle file moderate ipotesi politiche tendenti al recupero di quell'accordo con le monarchie che era venuto meno con i moti del 1820-21¹⁴.

La sensazione infatti che, senza l'appoggio delle differenti dinastie del particolarismo statale italiano, sarebbe stato impossibile portare avanti il processo risorgimentale si faceva progressivamente strada, nella consapevolezza che l'insuccesso dei tentativi rivoluzionari fino allora compiuti, al di là ed oltre le loro motivazioni e caratterizzazioni ideologiche, era dovuto so-

¹² Vedi C.GHISALBERTI, *Costituzione politica e sistema federale*, cit., pp. 100-102.

¹³ C.GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848*, Bari 1974, pp. 121 ss.; A.SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna 1990, pp. 107 ss.

¹⁴ Su Mazzini e sul mazzinianesimo la letteratura appare sconfinata. Cfr., tra gli ultimi scritti, S.MASTELLONE, *Il progetto politico di Mazzini (Italia-Europa)*, Firenze 1994; G.MONSAGRATI, *Mazzini*, Prato 1994; M.SCIOSCIOLI, *Giuseppe Mazzini. I principi e la politica*, Napoli 1995.

prattutto al contrasto con le Case regnanti ed al mancato appoggio degli ambienti che a queste erano in una forma o nell'altra legati. Di qui l'emergere, o, meglio, il riemergere dei programmi federativi auspicanti il coinvolgimento delle differenti dinastie e dei gruppi ad esse fedeli agli sforzi tendenti ad avviare a soluzione il problema italiano, programmi questi chiaramente di ispirazione moderata che avrebbero individuato nell'unione e non nell'unità l'obiettivo ultimo dell'azione politica da intraprendere per l'indipendenza del paese e che, quindi, avrebbero salvaguardato la sopravvivenza dei diversi Stati regionali e la permanenza al potere dei loro monarchi, non ultimo tra questi lo stesso pontefice, titolare della sovranità su Roma e lo Stato Pontificio.

Questi programmi, come è noto, variavano secondo le idee di chi li aveva formulati: potevano, infatti, postulare la costituzione di una federazione o di una confederazione tra i vari ordinamenti, od implicare la preminenza, anche per ragioni di forza militare, di un particolare Stato sugli altri, od accettare la distinzione del ruolo e, quindi, la supremazia della posizione del pontefice, sovrano temporale che, per taluno, avrebbe dovuto assumere addirittura la presidenza dell'unione degli Stati italiani.

Si caratterizzavano, comunque, tutti per la richiesta di un vincolo che legasse tra loro in una forma di nesso giuridico-politico le varie entità statali che la millenaria tradizione particolaristica aveva ancora lasciato sopravvivere.

Data la forte religiosità dei suoi teorici nutriti, però, delle idee di libertà e di indipendenza nazionale e la loro consapevolezza della necessità di impedire in ogni modo la nascita di una qualsiasi forma di contrasto con la Chiesa ed il papato, anche per l'influenza enorme che l'una e l'altro esercitavano sulla società italiana, questo federalismo venne fatto proprio dal cattolicesimo liberale degli anni Quaranta, e neoguelfismo pertanto fu il nome che il movimento assunse, in ricordo della lotta sostenuta per la loro autonomia nel Medio evo dai comuni italiani, per lo più di parte guelfa, appoggiati dal papato contro l'impero germanico.

Le speranze neoguelfe alimentarono le passioni e le aspirazioni dell'opinione pubblica ingigantite, come è noto, dal mito di Pio IX, trasformato nell'immaginario collettivo nel papa benedicente l'Italia e la sua causa indipendentistica e liberale. Caddero, però, ben presto nel nulla quando, nel Quarantotto, venne meno l'adesione del pontefice e degli altri sovrani sui quali si doveva fondare l'unione della nazione alla guerra all'Austria condotta soprattutto dal Regno di Sardegna. Al crollo delle speranze neoguelfe si accompagnò la fine pressoché immediata delle illusioni federaliste, il fallimento dell'ultimo disperato tentativo di accordo concepito nell'ambiente moderato tra i sovrani degli Stati regionali: in conseguenza di ciò la rivoluzione italiana

da quel momento avrebbe avuto soltanto motivazioni e contenuti unitari¹⁵. Taluni sostennero allora, e tra essi Silvio Spaventa dopo la tragica giornata del 15 maggio 1848 che aveva visto la monarchia meridionale lanciare il suo esercito contro il parlamento napoletano, che quel tentativo federalista era stato concepito soltanto per ragioni tattiche e che invece l'obiettivo primo dell'azione risorgimentale era stato sempre e soltanto quello della costruzione statale di un'Italia una e indivisibile sulle macerie degli Stati regionali. È un'opinione questa che può essere anche accreditata al lume degli eventi successivi e che, quindi, porta a vedere nella federazione proposta dai moderati prima del Quarantotto soltanto una tappa verso la realizzazione dell'unità nazionale, fine supremo della loro azione¹⁶.

Si deve comunque rilevare come in quello stesso momento venissero ad esaurirsi anche altre ipotesi federaliste. Si allude a quelle proposte da democratici che, come Cattaneo, non erano allineati sulle posizioni rigidamente unitarie di Mazzini. Si trattava di ipotesi politiche nate dalla consapevolezza delle varietà e delle diversità esistenti tra le differenti parti d'Italia e che Cattaneo, attento studioso soprattutto della peculiarità della sua Lombardia, sottoposta alle Venezie alla sovranità ed all'amministrazione austriaca e, quindi, ad un ordinamento retto con normative ed istituzioni del tutto difforni da quelle di derivazione francese degli altri Stati della penisola, riterrà sempre difficilmente superabili e, quindi, fortemente contrastanti con ogni progetto politico unitario. La formazione ideologica portava Cattaneo all'ammirazione dei modelli di Stato federale esistenti, e che egli più d'ogni altro aveva studiato, gli Stati Uniti e, più ancora, la Confederazione Elvetica nella quale avrebbe vissuto molti anni insegnando a Lugano e che avrebbe sempre esaltato contro i modelli centralistici di marca francese. La sua passione politica inoltre, che proruppe fortemente al momento dell'insurrezione milanese del Quarantotto nella quale ebbe parte notevole, lo indusse allora ad osteggiare l'annessione al Piemonte della sua regione, rivendicando l'autonomia lombarda, e lo indurrà poi a negare i canoni ed i modi nei quali sarà realizzata dal 1859 al 1861 l'unificazione statale italiana¹⁷.

¹⁵ Sul cattolicesimo liberale in generale, ed in particolare sul federalismo dei suoi esponenti, cfr. soprattutto G.SPADOLINI, *Cattolicesimo e risorgimento*, Firenze 1986, oltre, naturalmente, A.C.JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1963, II ediz., pp. 13 ss. Interessante ora la nota di G.ALIBERTI, *Nazione e Stato nei federalisti cattolici del risorgimento: Balbo, Taparelli, D'Ondes Reggio*, in "Ricerche di Storia sociale e religiosa", 1994, n. 45, pp. 127 ss.

¹⁶ Sul tema cfr. la recensione di C. GHISALBERTI, a *Il Nazionale. Giornale Quotidiano politico letterario: 1848*. Ristampa anastatica a cura di S.SCARANO, presentazione di E.GARIN, Napoli 1992, in "Clio", XXIX, 1993, n. 3, pp. 55 ss.

¹⁷ Cfr. C.GHISALBERTI, *Il federalismo di Carlo Cattaneo e il modello elvetico*, in *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, cit., pp. 107 ss.

La voce di Cattaneo comunque, come quella dei suoi emuli, restava però fatalmente isolata e l'iniziativa politica liberale moderata, che aveva la sua forza nel Regno di Sardegna, il solo ordinamento, dopo il fallimento delle illusioni neoguelfe di un'unione degli Stati italiani, a sostenere la causa dell'indipendenza e della libertà nazionale, prevalse su ogni altra imponendo gradualmente e progressivamente la soluzione monarchica ed unitaria del processo risorgimentale. Così, recuperando l'idea rivoluzionaria di un'Italia una e indivisibile e facendone propri i contenuti essenziali, diffusi ed accolti in ambienti vastissimi anche grazie all'opera della predicazione mazziniana, la monarchia subalpina, interprete delle aspirazioni del liberalismo italiano che in essa, dopo il biennio "terribile" 1848-49, aveva riposto le sue speranze, seppe portare a compimento la costruzione del nuovo Stato. Ed è stato proprio per quel recupero che ha ispirato la sua azione unitaria che a taluno parve opportuno definire quella monarchia "giacobina".

Dall'idea di un'Italia una e indivisibile derivò quasi naturalmente l'introduzione dell'accentramento amministrativo, considerato di estrema utilità sia perché del tutto legato alla tradizione di governo della grande maggioranza delle aree della penisola potenziata ed ammodernata sin dai tempi della rivoluzione e dell'Impero, sia, anche, per garantire alle forze che avevano compiuto il Risorgimento il controllo del paese contro ogni minaccia di dissoluzione della costruzione risorgimentale da parte della conservazione nostalgica e clericale, sia, infine, per dare agli italiani delle differenti regioni il senso della presenza effettiva del nuovo Stato, con i suoi organi, con i suoi uffici e con i suoi funzionari. Così fu recuperato il modello francese di amministrazione statale, peraltro esaltato largamente dalla scienza amministrativistica italiana dell'Ottocento come il migliore per efficienza e funzionalità, e fu largamente imitato nella formazione del nuovo ordinamento statale da parte del liberalismo moderato ritenendosi da politici e da giuristi del tutto conciliabile con le basi costituzionali sui quali si fondava lo Stato, e pienamente in linea con i postulati dello Stato di diritto.

Le poche e non molto articolate istanze regionaliste, formulate prima dell'Unità e tradotte nei progetti del Farini e del Minghetti, spesso richiamati da politici e storici come ipotesi alternative a quelle centralistiche allora vittoriose, non ebbero successo malgrado la loro estrema moderazione: si riteneva, infatti, allora che il sistema prefettizio rispondesse meglio alle esigenze di una nazione dal tessuto unitario ancora debole e minacciata da nemici esterni ed interni e che il liberalismo, come pure la democrazia, non avessero nulla a che vedere con la natura centralizzata o decentrata dell'ordinamento, dato che il carattere essenziale e qualificante dell'uno e dell'altra era riposto nella scelta dei rappresentanti da parte dell'elettorato ed in quella dei governanti da parte

del parlamento, e non quindi nel tipo di amministrazione degli enti locali. Non a caso si affermava come storicamente si potessero avere Stati assoluti con larghe autonomie locali, come l'Impero d'Austria prima della sua costituzionalizzazione, ed alternativamente Stati liberali con un'amministrazione del tutto centralizzata, come la Francia dopo la rivoluzione.

Al di là, comunque, degli argomenti a sostegno e giustificazione della scelta accentratrice, attuata da Rattazzi e da Lamarmora tra il 1859 ed il 1865, vale la pena di notare come nell'Italia del periodo successivo alla realizzazione dell'Unità scarsissima presa abbiano avuto non soltanto le tesi federaliste, uscite sconfitte nel processo risorgimentale, ma anche le ipotesi decentralizzatrici. Infatti né i governi della Destra storica fino al 1876, nonostante qualche proposta e qualche iniziativa legislativa favorevoli a mitigare l'accentramento, né, dopo l'avvento della Sinistra al potere in quell'anno, quelli di Depretis, malgrado le aspettative suscitate al riguardo in qualche settore della pubblica opinione di una maggiore autonomia agli enti locali, in base alla promessa dallo stesso presidente del Consiglio nel famoso discorso di Stradella prima della sua ascesa al potere, modificarono la politica centralistica fino allora seguita. E ciò anche per il timore, in certi casi piuttosto fondato, che l'opposizione cattolica e quella socialista, quest'ultima allora appena agli inizi, potessero indebolire lo Stato impadronendosi del controllo di province e comuni.

Le stesse riforme crispine in materia di amministrazione comunale e provinciale e di giustizia amministrativa apparivano un completamento ed un perfezionamento del tipo di Stato posto in essere all'Unità, e, non, quindi, un avvio all'introduzione di un modello alternativo a quello centralistico. Completamento e perfezionamento, invece, che non potevano essere ravvisati nel decentramento conservatore teorizzato e progettato dal Di Rudinì, successore di Crispi, che implicitamente favoriva la restituzione del potere locale alle oligarchie di estrazione agraria scarsamente proclivi alle scelte liberali dei governanti del postrisorgimento¹⁸.

E ciò perché in una società arretrata quale era quella italiana della fine del secolo diciannovesimo l'indebolimento del potere centrale avrebbe diminuito il ruolo ed il prestigio delle troppo scarse *élites* liberali a vantaggio delle forze conservatrici e reazionarie, non essendo assolutamente preparati per il governo e l'amministrazione gli elementi del nascente socialismo, portati a contestare aspramente la condotta dello Stato risorgimentale che essi consideravano impopolare e priva di contenuti sociali, in ciò affiancati talvolta all'opposi-

¹⁸ Cfr. C. GHISALBERTI, *Accentramento e decentramento nell'esperienza italiana*, in *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, cit., pp. 147 ss.

zione cattolica che vi aggiungeva l'intransigentismo totale nei confronti del liberalismo laico e secolarizzante che aveva, tra l'altro, abbattuto il potere temporale dei papi. All'opposizione cattolica interessava comunque la rivendicazione delle autonomie locali negate dall'accentramento governativo, in quanto la forte presenza della Chiesa in tutto il paese ed il massiccio radicamento territoriale delle organizzazioni cattoliche avrebbe favorito la conquista guelfa, o bianca che dir si voglia, delle amministrazioni periferiche e, quindi, l'avvio ad un'inversione di tendenza nella politica italiana.

Il rafforzamento dello Stato liberale dopo la crisi di fine secolo ed il regicidio diminuirono le tensioni ed i contrasti riportandoli ad una più civile misura ed il periodo giolittiano, con lo sviluppo dell'amministrazione pubblica ed il consolidamento dei vincoli unitari attuato con una più ampia partecipazione collettiva alla vita ed all'attività degli enti locali, mediante l'allargamento del suffragio, le municipalizzazioni e l'introduzione dei referendum *ad hoc*, parve realizzare pienamente una civile convivenza nel paese. Poche e senza molta consistenza furono allora le istanze autonomistiche formulate nelle varie aree della nazione e scarsa incidenza parvero avere persino le ricorrenti voci di un regionalismo siciliano nostalgico da un lato dell'antica e, per i ceti nobiliari del passato, privilegiata posizione dell'isola, dall'altro favorevole ad una forma di amministrazione differente da quella provinciale retta dai prefetti, che accomunava l'amministrazione della Sicilia a quella delle altre regioni dello Stato¹⁹.

La regione, come potenziale od anche solo come ipotetica entità amministrativa, in realtà non era presa in considerazione eccessiva, essendo difficilmente dimostrabile una sua reale consistenza storica ed un suo effettivo ruolo politico. Era, infatti, problematico sostenere la sua esistenza nel Mezzogiorno continentale ove l'unica circoscrizione amministrativa tramandata dalla storia, la provincia, derivava in linea diretta dagli antichi giustizierati normanni e dove l'unità del regno non aveva mai accettato infrastrutture diverse da quella. Ed era anche arduo definire i confini territoriali ed i caratteri fondanti le regioni dell'antico Stato pontificio nel quale le differenti aree territoriali, malamente unificate nel tempo e caoticamente amministrate, non giungevano a caratterizzarsi nettamente entro limiti definibili come regionali. E neanche per altre parti d'Italia era facile impostare un simile discorso salvo, forse, per la Toscana, dopo il tramonto dello Stato cittadino e l'unificazione tardo-medicea e lorenese esaltante il primato di Firenze, e per la Lombardia celebrata come entità unitaria sulla scia del Cattaneo, ma non facilmente omologabile nelle

¹⁹ Vedi sul tema C.GHISALBERTI, *Per una storia dell'autonomismo siciliano*, in "Clio" XXIX, 1993, n.3, pp. 389 ss.

sue parti a causa dell'assetto e della storia dei territori gonzagheschi o di quelli lungamente assoggettati alla Serenissima che scarsi punti di contatto avevano con gli altri tradizionalmente gravitanti intorno a Milano.

Ben giù facile, quindi, era la raffigurazione e la costruzione di una storia d'Italia come storia di città, di provincie ruotanti intorno ad esse, specie dopo l'assurgere loro, in forma graduale ma costante, dal periodo rivoluzionario e napoleonico, a capoluogo, a centro burocratico, amministrativo e culturale eminente di un'area economica e civile ad esso circostante che lo sentiva necessario per una serie vastissima di relazioni intersubiettive e di rapporti di ogni genere. Di qui la consapevolezza della crescente importanza della provincia e della città che ad essa dava significato e valore e che sul terreno amministrativo ed istituzionale assumeva un ruolo vieppiù essenziale, peraltro riconosciuto dal potere e dalla classe politica portati l'uno e l'altra tendenzialmente a fare di essa e della sua amministrazione uno dei gangli maggiori della vita pubblica specie in quell'età giolittiana che vide l'apogeo dello Stato liberale²⁰.

Che questo modo di concepire la vita pubblica e l'organizzazione dello Stato, incentrate l'una e l'altra sulla provincia e sulle prefetture, fosse sostanzialmente valido, venne provato nella sua positività dalla tenuta e dalla compattezza del paese durante la prima guerra mondiale quando gli strumenti della centralizzazione furono utilizzati a pieno ritmo dimostrando quella solida funzionalità e quella reale efficienza che avevano rivelato di avere anche antecedentemente, di fronte alle circostanze eccezionali che avevano talvolta messo a dura prova la società civile.

Fu questo il motivo per cui quando, al termine del conflitto, soprattutto per la pressione cattolica, si ripresentarono istanze regionalistiche motivate anche per l'esperienza autonomistica propria delle "Terre redente", il paese confermò nella sostanza il suo centralismo, accogliendo soltanto l'idea di un incremento del ruolo e della funzione della provincia nel contesto di un ordinamento rimasto ancorato dal punto di vista amministrativo ai canoni che, recuperati dall'esperienza franco-napoleonica, la Destra storica aveva dettato all'unificazione. Ordinamento che, ancora nel 1921, un personaggio del livello di Gioacchino Volpe, aperto alle istanze riformatrici allora formulate, fondamentalmente giustificava nella sua essenza affermando: "Qualsiasi rimaneggiamento istituzionale è utile solo in quanto abbia dentro di sé una più salda trama di forze sociali, più alta educazione politica di collettività e di gruppi dirigenti, senso più robusto dell'interesse generale, maggiore

²⁰ Sulle origini di ciò cfr. C.GHISALBERTI, *La città come centro amministrativo tra giacobinismo rivoluzionario ed autoritarismo napoleonico in Italia. Aspetti e problemi*, estr. dal vol. *Le ideologie della città europea dall'umanesimo al romanticismo* a cura di V.CONTI, Firenze 1992.

voglia di lavorare e disposizione, o rassegnazione, a conformare il proprio tenore di vita a certe condizioni generali dell'economia nazionale e internazionale". Ed a proposito della ricorrente proposta dell'introduzione della regione in quell'ordinamento ricordava come abbia "servito di stimolo, fra l'altro, l'ingresso nella famiglia italiana delle due nuove creature, il Trentino e l'Istria con Trieste, ricche veramente di robusta vita e di sani organi regionali. Sta in noi che anche questa non sia una delle solite ricette, che domani altre ricette caceranno di seggio, ma un'idea feconda di utili risultati per il bene della nazione italiana, per una maggiore coordinazione delle sue forze, cioè per una più salda unità"²¹.

In un quadro siffatto, dove la maggiore preoccupazione sembrava restare sempre quella della difesa e del potenziamento del nesso unitario che il Risorgimento aveva creato e che anche uno storico certo non sospetto di idee conservatrici come Salvemini aveva esaltato ritenendo essere la soluzione centralistica l'unica valida per l'Italia²² non deve, quindi, suscitare troppa meraviglia il fatto che se poco spazio si diede alle aperture regionaliste nell'età liberale, quelle federaliste non ne trovassero alcuno. E ciò nonostante che nella cultura giuridica e nel linguaggio politico il ricorso a concetti ed a termini propri del federalismo elvetico e soprattutto di quello statunitense cominciasse a diventare piuttosto usuale. I contenuti, però, di quel federalismo straniero e la sostanza delle sue istituzioni continuavano ad apparire estremamente lontani e, quindi, del tutto avulsi dall'esperienza e dalla prospettiva italiana. Per queste ragioni, in conclusione, possiamo ritenere ancor valido il giudizio di Croce che, in forma estremamente sintetica, nella sua *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, scorrendo di questi problemi aveva ricordato come "in Italia, allora, assai si trattò delle autonomie amministrative e dell'autogoverno all'inglese o all'americana, e parve che ciò fosse una grande nostra manchevolezza e insieme l'aspettazione di un sommo bene. Ma lo storico" - aveva proseguito - "deve dire che se di tali istituzioni vi fosse stato bisogno, l'Italia se le sarebbe create, e le voci dei richiedenti e proponenti non sarebbero rimaste, come rimasero, lodate ed inascoltate, perché sarebbero venute in aiuto ad un processo già in corso"²³. Affermazione questa che possiamo tuttora condividere.

²¹ G. VOLPE, *Unità e regionalismo*, in "La sera", Milano, 10 marzo 1921, poi ripubbl. in *L'Italia che fu*, Milano 1961, pp. 266 ss.

²² G. SALVEMINI, *Carlo Cattaneo*, X-XI, in *Opere II*, vol. II: *Scritti sul Risorgimento* a cura di P. PIERI e C. PISCHEDDA, Milano 1961, pp. 429 ss.

²³ B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari 1959, XII ediz., pp. 25-26.

FEDERALISMO E CENTRALISMO IN AUSTRIA DAL 1861 ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE

Peter Urbanitsch

Chi vada cercando in manuali ed enciclopedie una definizione - o, piuttosto, una descrizione - il più possibile generale di ciò che si intende per federalismo, troverà una serie relativamente ampia di risposte tra le quali spiccano, tuttavia, alcuni elementi comuni che sono rilevanti ai fini della presente trattazione. Per federalismo si intende “un principio di strutturazione ed organizzazione dell’ordinamento del sistema politico di uno stato moderno”, un principio che presuppone l’esistenza di “entità sociali autonome e con pari diritti fra loro, parti di un tutto strutturato in maniera corrispondente, che assicura loro propri ambiti di competenza e il mantenimento delle loro caratteristiche specifiche”. L’obiettivo dichiarato è quello dell’unità nella pluralità. L’essenza del federalismo può quindi essere definita anche come “la contrapposizione rispetto all’unitarismo costituzionale e al principio di centralizzazione della struttura amministrativa (...). In tal senso, il federalismo va visto anche come contrappeso alla costrizioni burocratiche nonché quale principio creativo che favorisce la libertà del singolo e dei gruppi sociali”. Ciò significa che esso promuove la partecipazione dei cittadini agli affari pubblici e conferisce una dimensione ulteriore al principio della divisione dei poteri. Al posto della divisione classica in senso orizzontale - legislativo, esecutivo e giudiziario - si afferma una divisione di poteri verticale: il potere è ripartito tra istituzioni dello stato centrale ed istituzioni degli stati membri¹.

In tale descrizione si ritrovano tutti gli elementi che incontriamo studiando l’evoluzione storica della dialettica tra federalismo e centralismo nel territorio soggetto al dominio asburgico ovvero, in particolare, nella metà cisleitana dell’Impero relativamente alla legislazione, all’amministrazione, alla giurisdizione e, infine, alla partecipazione politica dei gruppi sociali. Se nelle pagine che seguono l’accento viene posto soprattutto sull’aspetto legislativo e della partecipazione politica, mentre all’amministrazione si riservano solo poche annotazioni di carattere generale², ciò dipende, come si vedrà in seguito, anche dallo stato attuale della ricerca.

¹ C. STERN - TH. VOGELSANG - E. KLOSS - A. GRAFF, *Lexikon zur Geschichte und Politik*, Köln 1971, pp. 251 ss.; W. M. MICKEL - D. ZITZLAFF (a cura di), *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, München 1983, pp. 145 ss.; *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, vol. IX, Mannheim - Wien - Zürich 1980, p. 122.

² Vedi sul tema P. URBANITSCH, *Zentralmacht und regionale Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, in *XXIII. Mikulovské Sympozium*, Brno 1995, pp. 87-107.

Il neoassolutismo non è stato affatto solo un periodo di cupa reazione, come a lungo lo ha descritto la storiografia, né l'apparato statale, propriamente costituitosi appena allora, e le idee dei protagonisti che lo sostenevano erano così monolitici come suggerirebbe la definizione data a questo periodo di "era Bach". Numerosi studi condotti negli ultimi anni, e in specie la pubblicazione dei protocolli ministeriali, ci hanno insegnato a vedere le cose in maniera più differenziata³. E' indubbio che il ministro degli interni Alexander Bach sia stato la figura centrale per quanto riguarda il riassetto interno dell'Impero; tuttavia egli doveva confrontarsi con numerosi avversari e non di rado avvenne che fu egli a soccombere. Resta valida anche per il periodo successivo l'osservazione relativa agli anni 1848-49 secondo la quale "Bach aveva idee decisamente progressiste, ma le sue iniziative in ambito governativo furono timide. Di fronte alla minima opposizione che incontrava, egli cedeva ed eseguiva una politica che non era la sua"⁴. Comunque sia, l'opera di Bach è importante in questo contesto poiché essa segna il punto di partenza per gli sviluppi futuri.

Anche di recente è stato detto che l'idea di stato neo-assolutista sostenuta da Bach "non era certamente una fuga nel passato, verso forme di governo tradizionali, ma era piuttosto la realizzazione - senza dubbio drasticamente esagerata, però consona ai tempi - di un apparato amministrativo burocratico ben strutturato, che personificava lo stato e per esso esercitava il potere". Tale realizzazione avrebbe dovuto portare "alla scomparsa delle individualità storiche dei regni e delle province e alla possibilità di creare uno stato unitario. La sua costruzione logica e teorica, elaborata in modo assai coerente, di uno stato moderno unitario con un popolo che con esso si identificasse pienamente (uno stato privo, però, dei connotati dello stato costituzionale moderno) non poteva tollerare alcuna sorta di autodeterminazione e parlamentarismo"⁵. Qui ritroviamo tutti gli elementi di cui si parlava prima, pur se, per così dire, nella loro connotazione negativa: una autocrazia rigidamente centralizzata, nella

³ Fra l'ampia bibliografia CH. SOLZL, *Die Ära Bach in Böhmen. Sozialgeschichtliche Studien zum Neoabsolutismus. 1849-1959*, München - Wien 1971; H.-H. BRANDT, *Der österreichische Neoabsolutismus. Staatsfinanzen und Politik. 1848-1860*, Göttingen 1978; M. GROSS, *Die Anfänge des modernen Kroatien*, Wien 1993; B. MAHZOL-WALLNIG, *Österreichischer Verwaltungsstaat und administrative Eliten im Königreich Lombardo-Venetien. 1815-1859*, Mainz 1993. Vedi inoltre *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates. 1848-1867*, III. Abteilung, *Das Ministerium Buol-Schauenstein*, Wien 1975 -1993.

⁴ A. GOTTSMANN, *Der Reichstag von Kremisier und die Regierung Schwarzenberg. Die Verfassungsdiskussion des Jahres 1848 im Spannungsfeld zwischen Reaktion und nationaler Frage*, Wien - München 1995, p. 33.

⁵ W. HEINDL, *Einleitung* in *Die Protokolle*, cit., p. XI.

quale il potere legislativo ed amministrativo (e, naturalmente, anche quello giudiziario) erano esclusivamente nelle mani del sovrano e della sua burocrazia, e dove il potere statale non era ripartito tra enti territoriali dotati di un certo grado di autonomia; quindi, nessuna divisione dei poteri, né orizzontale né verticale, nessuna partecipazione politica e solo una minima attenzione per gli interessi specifici di singole classi sociali.

Questo indirizzo - e con ciò veniamo al vero punto di partenza dello sviluppo successivo - era già enunciato nei *Principi per organiche istituzioni provinciali* del 31 dicembre 1851. Nell'articolo 35 si afferma: "Alle autorità distrettuali e alle luogotenenze sono affiancati consigli consultivi formati da esponenti della nobiltà ereditaria, della piccola e grande proprietà terriera e dell'industria, con precisa indicazione delle materie e dell'ampiezza delle loro competenze (...). In quanto sia auspicabile la presenza in consiglio anche di altri interessi, se ne dovrà tenere conto secondo le circostanze. Norme più dettagliate verranno impartite tramite istruzioni speciali"⁶. L'applicazione di questa disposizione si fece attendere qualche anno, sebbene i corrispondenti preparativi fossero stati avviati con grande tempestività. Nel giugno e luglio 1856 la conferenza dei ministri discusse ed approvò infine i progetti per un generale *Statuto organico delle Rappresentanze provinciali* e quelli speciali per gli statuti di 18 province (in pratica tutte, ad eccezione del Lombardo-Veneto, dove i compiti delle rappresentanze sarebbero stati assunti dalle Congregazioni centrali e provinciali già esistenti)⁷. Successivamente l'imperatore trasmise l'intera documentazione ai membri del Reichsrat i quali lo esaminarono nell'ambito di un apposito comitato e vi apportarono, in alcune parti, profonde modifiche. Il testo elaborato dal comitato e un nuovo progetto del ministro degli interni furono poi esaminati una seconda volta dal Reichsrat in seduta plenaria, con la partecipazione di Bach e di un funzionario ministeriale, e la proposta del comitato fu approvata in linea generale con alcune modifiche. In tale versione la presidenza del Reichsrat la sottopose il 22 agosto 1859 alla sanzione sovrana⁸.

Dalla bozza elaborata da Bach emergeva in tutta evidenza come il ministro degli interni volesse inserire le Rappresentanze provinciali completamente all'interno del suo programma di riforma centralistico-burocratico. La provincia era ai suoi occhi esclusivamente un distretto amministrativo dello stato,

⁶ Allegato a "Reichs-Gesetzblatt" (nel seguito RGBL.) n.4/1852. Citato in E. BERNATZIK, *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, Wien 1906, pp. 184-5.

⁷ W. HEINDL, *Einleitung*, cit., pp. XIX-XX.

⁸ Allgemeines Verwaltungsarchiv Wien (nel seguito: AVA), Ministerium des Innern (nel seguito: MdI), Präis. 33, Karton 988, senza numero.

sotto la guida di un governatore (e, quindi, del suo superiore gerarchico, il ministro degli interni). Per alleggerire in parte il compito del governatore e farlo partecipe delle opinioni della popolazione, era previsto che egli si avvallesse di un “organo consultivo con compiti di rappresentanza provinciale e di un comitato permanente di diretta emanazione da questo” (la futura giunta provinciale)⁹. In base al progetto del 1856/59, nell’ambito di competenza della Rappresentanza provinciale rientrava “la formulazione di pareri” e “la presentazione di proposte relative ai temi sui quali il governo richiede la sua consulenza o la sua collaborazione”¹⁰. Per logica conseguenza, al vertice sia della Rappresentanza provinciale sia del comitato si trovava il responsabile dell’autorità politica della provincia¹¹; la Rappresentanza provinciale doveva essere autorizzata invece a “sottoporre richieste su questioni di carattere provinciale”. Queste ultime erano espressamente indicate nel progetto¹² e tale elencazione è interessante poiché contiene già in larga parte ciò che successivamente sarà previsto nei futuri statuti provinciali. Alla Rappresentanza veniva poi affidata la cura del patrimonio della provincia, mentre il comitato permanente era definito chiaramente quale autorità amministrativa con il compito primario di gestire detto patrimonio¹³. Coerentemente a questo, secondo il parere dei consiglieri imperiali, solo le deliberazioni delle Rappresentanze riguardanti il pa-

⁹ *Ibidem*, art 1.

¹⁰ *Ibidem*, art. 20.

¹¹ *Ibidem*, artt. 9, 14.

¹² *Ibidem*, art. 21. Questo recitava: “La Rappresentanza provinciale ha la facoltà di presentare proposte su questioni di interesse provinciale, e segnatamente su:

- 1 – misure e iniziative per la promozione dell’agricoltura, dell’industria, del traffico e del credito fondiario nella provincia;
- 2 – istituti e centri per la promozione delle arti e delle scienze;
- 3 – l’assistenza agli indigenti e le cure sanitarie;
- 4 – la creazione di istituti di beneficenza con fondi provinciali;
- 5 – la regolamentazione per gli edifici di culto, parrocchiali e scolastici;
- 6 – la copertura delle remunerazioni per i maestri elementari;
- 7 – misure e uffici aventi lo scopo di assicurare il rifornimento e l’acquartieramento dell’esercito e della gendarmeria, per quanto spetta alla provincia;
- 8 – strade, costruzioni idrauliche e di altro tipo con fondi provinciali per le necessità locali;
- 9 – tutte le altre materie che riguardano la prosperità ovvero i bisogni della provincia che verranno assegnate per decreto alla Rappresentanza provinciale”.

I punti 3),5) e 6) furono cancellati ad opera dei consiglieri imperiali. Essi inserirono invece un nuovo articolo (21): “Alle giunte provinciali (erano qui intese le Rappresentanze e non le giunte vere e proprie, *n.d.a.*) spetta la gestione e il controllo sull’amministrazione degli istituti provinciali creati o mantenuti esclusivamente con fondi provinciali e, in generale, dell’intera dotazione provinciale”.

¹³ *Ibidem*, artt.22-24, 28 ss.

trimonio provinciale dovevano essere immediatamente esecutive, mentre tutte le altre necessitavano “per la loro esecuzione dell’approvazione imperiale o (...) del ministro competente”¹⁴. E’ evidente che la preoccupazione per gli aspetti finanziari, cioè l’approvazione del bilancio statale, era una delle motivazioni principali per la costruzione di un tale sistema. Le questioni finanziarie furono, dunque, all’origine sia dello sviluppo federalista che di quello costituzionale dell’Austria e li accompagnarono fino alla fine¹⁵.

Invero, nessuna di queste due linee di sviluppo era rilevante per Bach; ciò che gli interessava era una burocrazia efficiente e razionale. In una visione retrospettiva e, in particolare, alla luce delle modifiche ritenute opportune dal Reichsrat, si può riconoscere come tutte le posizioni di Bach, globalmente assai moderne, offrissero, in una fase posteriore, punti di appoggio sulla via verso il costituzionalismo, mentre le posizioni corporativo-feudali di altri ministri e consiglieri imperiali favorirono la successiva svolta verso un programma federalista. Il rifiuto del sistema burocratico auspicato da Bach e la preferenza per l’antico assetto, ordinato secondo categorie corporative, aiutano a spiegare perché il progetto del Reichsrat volesse porre la Rappresentanza provinciale e la giunta “sotto la direzione di un presidente nominato da Sua Mestà” e non del responsabile politico dell’amministrazione e perché le competenze della Rappresentanza provinciale venissero definite in maniera più precisa, pur se non sempre concretamente ampliate¹⁶.

Nel momento in cui il Reichsrat sottopose all’imperatore il testo elaborato d’intesa con i ministri, il 22 agosto 1859, la situazione si era però modificata profondamente. A seguito delle sconfitte sul fronte italiano e, ancor più, dell’inevitabile perdita di prestigio personale, Francesco Giuseppe si vide costretto il 15 luglio 1859 a promettere nel Manifesto di Laxenburg “migliora-

¹⁴ *Ibidem*, Bozza 1959, art. 30.

¹⁵ H. RUMPLER, *Der Kampf um die Kontrolle der österreichischen Staatsfinanzen. 1859/60*, in G.A. RITTER, *Gesellschaft, Parlament, Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974, pp. 165-188; K. HUGELMANN, *Der Übergang von den ständischen Landesverfassungen zu den Landesordnungen der konstitutionellen Zeit (1848-1861)*, in “Monatsblatt des Vereins für Landeskunde und Heimatschutz von Niederösterreich und Wien”, n. 1 (1926), pp. 118-131; H. P. HYE, *La dinamica dei bilanci provinciali dal 1852 alla soppressione dei vincoli fondiari*, nel presente volume. Vedi anche G. STOURZH, *Verfassungsbruch im Königreich Böhmen: ein unbekanntes Kapitel zur Geschichte des richterlichen Prüfungsrechts im alten Österreich*, in *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamowich*, Wien 1992, pp. 675-690.

¹⁶ AVA, MdI, Präs. 33, Karton 988, senza numero. Bozza 1859, artt. 8, 13 e 14. Uno dei pochi punti in cui Bach riuscì ad imporsi nei confronti dei consiglieri imperiali riguardava la presidenza della giunta: questa (ma non l’intera Rappresentanza provinciale) doveva essere guidata dal responsabile dell’autorità politica della provincia.

menti consoni ai tempi nella legislazione e nell'amministrazione". I diretti responsabili si misero subito al lavoro per rispondere a questo compito, nella consapevolezza che "si tratta di avviare una partecipazione dei governati all'amministrazione della cosa pubblica in Austria"¹⁷ e con la volontà di iniziare dal livello più basso, quello dei comuni. La legge comunale, promulgata dopo lunghe incertezze il 24 aprile 1859, aveva trovato un pessimo accoglimento; pertanto il governo decise di affidare ai governatori l'incarico di "istituire immediatamente una commissione composta da uomini di tutte le classi, i quali godano della fiducia generale" che valutasse la legge comunale e proponesse emendamenti per adeguarla alle esigenze locali. Nella seduta del 7 agosto 1859 fu stabilito inoltre che "i deputati dei comuni ovvero dei distretti devono essere convocati ad intervalli regolari dal responsabile del distretto o del comitato, in parlamenti distrettuali o provinciali; questi ultimi sono entrambi organismi consultivi; è, comunque, facoltà del responsabile testé citato di costituire commissioni che lo assistano nell'esercizio delle sue funzioni"¹⁸.

Le commissioni consultive per gli affari comunali che si riunirono in alcune province nel corso dei mesi di ottobre e novembre 1859, costituiscono il primo, per quanto timido passo dal paternalismo autoritario alla "partecipazione dei governati all'amministrazione della cosa pubblica" e, nello stesso tempo, ad una maggiore attenzione per interessi locali o regionali, vale a dire in una direzione costituzionale e federalista¹⁹.

In complesso, però, non era cambiato molto: l'incarico assegnato ai responsabili delle province rientrava senz'altro nella linea di pensiero di Bach, in quel momento ancora ministro degli interni. Due settimane più tardi, tuttavia, l'immagine-simbolo dell'"assolutismo organico"²⁰ e alcuni suoi colleghi furono sollevati dall'incarico. Nuovo ministro degli interni fu nominato Agenor Goluchowski che era stato in precedenza governatore della Galizia. Alla fine di agosto gli vennero sottoposti i progetti di Bach per lo Statuto organico e per i singoli statuti dei Länder nella versione del 1859, affinché egli "li sottoponesse ad un nuovo esame, tenuto conto delle circostanze nel frattempo muta-

¹⁷ Consiglio dei ministri del 7 agosto 1859, citato da F. WALTER, *Die österreichische Zentralverwaltung*, Wien 1970, pp. 104-5.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ A Praga, per esempio, tale commissione si riunì nell'ottobre 1859. Essa si componeva di rappresentanti della grande proprietà, delle città e della campagna (in tutto 18 membri) e in tal modo anticipò la composizione della futura Dieta, già prefigurata del resto nei progetti di Bach (art. 8). Un resoconto dei dibattiti in *Erinnerungen an Carl Wolfrum. Eigene Aufzeichnungen, Briefe, Reden und Zeitungsartikel*, Aussig 1893, vol. I, pp. 202-210.

²⁰ O. URBAN, *Die tschechische Gesellschaft 1848 bis 1918*, Wien - Köln - Weimar 1994, vol. I, p. 150.

te”; gli fu inoltre affidato l’incarico di “valorizzare in maniera adeguata il loro contenuto nelle trattative in corso sull’istituzione delle Rappresentanze provinciali”²¹.

Dal tardo autunno 1859 fino a tutta la primavera 1860 si lavorò a questi progetti e il ministero coinvolse in tale opera anche uomini che “conoscono per lunga esperienza e in maniera diretta le specifiche situazioni locali”²². Come ebbe a dichiarare il ministro dell’istruzione Thun, si intendeva in questo modo reagire alla “non immotivata critica” secondo la quale fino ad allora “presso il governo viennese erano mancati gli uomini che avrebbero potuto rappresentare i particolari interessi delle province”²³. Che si volesse così coinvolgere gli antichi stati provinciali nel processo decisionale si evince facilmente dalla lettura delle fonti e anche dall’analisi degli avvenimenti successivi²⁴. Una posizione particolare in questa fase interlocutoria fu assunta dagli stati tirolesi, i quali - di certo favoriti dal loro governatore, l’arciduca Carlo Ludovico, fratello dell’imperatore - furono gli unici a sottoporre un proprio progetto che, insieme con i progetti ministeriali, funse da base per i lavori successivi²⁵.

Non è questa la sede per analizzare nei particolari i dibattiti sulle Rappresentanze provinciali e sul Reichsrat svoltisi nella primavera del 1860, sebbene già in quella occasione siano stati evidenziati tutti gli aspetti fondamentali che poi, negli anni a venire, avrebbero dato un’impronta caratteristica al rapporto tra federalismo e centralismo come pure al costituzionalismo austriaco. In linea di massima si possono distinguere tre posizioni: 1) quella corporativo-feudale, i cui assertori auspicavano essenzialmente una divisione della responsabilità di governo tra il sovrano e la nobiltà storica, riattribuendo a quest’ultima un ruolo nella struttura del potere della Monarchia asburgica quale la nobiltà non aveva più avuto dai tempi di Maria Teresa (ciò che avrebbe com-

²¹ AVA, MdI, Präs. 33, Karton 988, senza numero, 1859.

²² *Ibidem*.

²³ Protocollo della Conferenza dei ministri del 7 agosto 1860, citato in F. WALTER, *Zentralverwaltung*, cit., p. 142.

²⁴ Così, ad esempio, la Stiria convocò il consigliere della giunta conte Wilhelm Khuenburg e il deputato conte Joseph Kottulinski e il Salisburghese il priore di Sankt Peter, Albert Eder. Che vi fosse l’intenzione di tenere in maggior conto le particolarità regionali, emerge anche dal fatto che la conferenza dei ministri del 22 marzo 1860 deliberò di non emanare uno statuto organico valido in pari misura per tutte le province. Ogni statuto provinciale doveva contenere, accanto a quelle generali, anche disposizioni speciali. Alla fine gli statuti elaborati da Goluchowski risultarono comunque caratterizzati da una uniformità piuttosto evidente. AVA, MdI, Präs. 33, Karton 988, 1045/1860.

²⁵ Cfr. R. SCHÖBER, *Geschichte des Tiroler Landtages im 19. und 20. Jahrhundert*, Innsbruck 1984, pp. 135-141.

portato una divisione del potere in senso verticale); 2) quella della burocrazia, che mirava a conservare lo stato unitario con al vertice una forte figura di monarca, per garantire in tal modo la predominanza dell'amministrazione di stampo moderno e, con essa, della burocrazia; 3) quella costituzionale che voleva anch'essa uno stato unitario, però con la tradizionale divisione dei poteri in senso orizzontale, il che, data la realtà sociale di allora, significava la divisione del potere tra il sovrano e la borghesia.

Queste fondamentali diversità di vedute sono riscontrabili perfino nelle questioni di dettaglio. Una parte non indifferente delle discussioni fu imperniata infatti sul quesito di chi dovesse ricoprire l'incarico di presidente della Rappresentanza provinciale e del comitato permanente. Come già detto, secondo i progetti elaborati da Bach nella versione del 1859 tale incarico sarebbe spettato al responsabile dell'amministrazione politica, cioè ad un funzionario. L'arciduca Carlo Ludovico trasmise al suo augusto fratello il parere contrario degli stati provinciali tirolesi (e non al ministro, che apprese delle opinioni del governatore tirolese, teoricamente suo sottoposto, solo per tramite della cancelleria imperiale): "Il capo degli stati provinciali, il presidente del Land dovrebbe essere una persona indipendente dal governo, quindi non un funzionario al soldo di quest'ultimo"²⁶, bensì un rappresentante degli stati provinciali liberamente eletto.

Nelle discussioni in sede di conferenza dei ministri, il punto di vista tirolese fu appoggiato con grande impegno dal conte Thun e anche il ministro delle finanze Plener si esprime a favore della nomina del presidente della Dieta "su proposta della Dieta" stessa, pur se per tutt'altri motivi. Plener riteneva che con gli statuti di prossima promulgazione "si sarebbe dovuto dare qualcosa di più che la vecchia costituzione degli stati provinciali"²⁷ e sperava di introdurre, in tal modo, un ulteriore elemento costituzionale. Ambedue, Thun e Plener, sostenevano anche che il presidente - eletto - della Dieta dovesse essere nel contempo presidente della giunta, affinché "il potere esecutivo di quest'ultima si esprima sotto la direzione unitaria dell'organo consultivo"²⁸. Ancora il 22 marzo 1860 Goluchowski esprime il parere che occorreva evitare di "attribuire [alle Rappresentanze provinciali] non una semplice posizione consultiva bensì una posizione attiva", poiché così facendo si sarebbero "superati i limiti di una vantaggiosa autonomia" e si sarebbe permessa "la nascita di una sorta di doppia sovranità, che al momento non ha eguale in Europa"²⁹.

²⁶ G. SCHMITZ, *Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861-1873*, Wien 1985, p. 23.

²⁷ AVA, MdI, Präz 33, Karton 988, 1045/1860.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Conferenza dei ministri del 22 marzo 1860, citato in F. WALTER, *Zentralverwaltung*, cit., p. 148.

Tre settimane dopo egli si era evidentemente rassegnato all'attribuzione alle Rappresentanze provinciali delle competenze in discussione ma dichiarava, tuttavia, che presidente del comitato dovesse essere assolutamente il responsabile politico della provincia poiché "l'attività di questo comitato nell'ampio e, in parte, autonomo settore di competenza promesso alla Rappresentanza interferirà in varia maniera nell'amministrazione della provincia, e quindi il comitato così come è stato concepito si ritroverà nella condizione di rivolgersi direttamente agli organi imperiali per l'applicazione delle deliberazioni esecutive (...) pertanto sarebbe auspicabile che la presidenza del comitato e la responsabilità dell'amministrazione politica nella provincia siano concentrate in una sola persona"³⁰. Nella riunione del 22 maggio 1860 Nadásdy appoggiò questa posizione "affinché l'esecutivo degli stati provinciali finisca nelle mani ferme e sicure del funzionario imperiale". Il primo ministro Rechberg manifestò invece opinione contraria, considerando il fatto che il responsabile politico della provincia sarebbe stato soggetto al controllo da parte della Dieta. Veniva così affrontato un argomento - quello della responsabilità del massimo funzionario e rappresentante del governo centrale nei confronti del potere legislativo della provincia (qualunque ne fosse la composizione) - che doveva alimentare il dibattito fra politici e giuristi fino alla fine della Monarchia.

Goluchowski comunque non vedeva, all'epoca, alcuna difficoltà nell'assoggettare al controllo della Dieta il responsabile della provincia perché riteneva che, nei casi dubbi, avrebbe sempre deciso l'autorità superiore, vale a dire il ministro degli interni³¹.

Che a Goluchowski mancasse totalmente il senso delle problematiche costituzionali, nonché di una più liberale evoluzione in direzione del federalismo, è dimostrato dai suoi interventi nel dibattito sull'introduzione di un Reichsrat allargato alla partecipazione di rappresentanti delle singole province. Rispetto all'opinione sostenuta dai più, secondo la quale il Consiglio imperiale doveva essere concepito come un contrappeso alle Diete ed essere dotato di competenze per quanto possibile ben definite, egli affermò che "gli sconfinamenti delle Diete, quando siano fissate per legge le loro competenze, potranno essere vanificati dagli organi governativi designati alla guida o al controllo delle Diete, senza che ci sia bisogno di un ricorso ad un organo superiore"³². Goluchowski poteva concepire una "partecipazione dei governati all'amministrazione della cosa pubblica" solo nell'ambito di una struttura am-

³⁰ AVA, MdI, Präs 33, Karton 988, 1045/1860.

³¹ *Ibidem*. Vedi anche G. SCHMITZ, *Die Anfänge*, cit., p. 24.

³² Conferenza dei ministri del 23, 24 e 26 gennaio 1860, citato in F. WALTER, *Zentralverwaltung*, cit. p. 125.

ministrativa rigida, e pertanto nei diversi progetti di statuti provinciali preparati sotto la sua guida fino all'ottobre 1860 non c'è traccia di partecipazione al potere legislativo³³.

Nella sua posizione anticostituzionale e antifederalista egli era in ogni caso in ottima compagnia. Ancora nella conferenza ministeriale del 29.6.1860 l'imperatore dichiarava che non avrebbe "concesso che le Rappresentanze provinciali perseguano una linea di estrema decentralizzazione e pretendano un'autonomia che arrivi fino allo smembramento dello stato". Egli ribadì la sua ferma intenzione "di non permettere una limitazione del potere monarchico ad opera di una costituzione e di volere piuttosto fronteggiare tutte le tempeste"³⁴.

L'impulso decisivo per un ulteriore sviluppo venne in effetti dall'esterno. Nell'agosto 1859 si era ancora all'idea di procedere alla necessaria ristrutturazione dello stato in modo pianificato e comunque gradatamente, dal basso all'alto, tanto che si era iniziato con una riforma dei comuni. Un simile procedere avrebbe però richiesto molto tempo che, almeno agli occhi dei riformatori, lo stato non aveva più³⁵. Si cambiò così rapidamente strategia: i mutamenti non dovevano più avvenire partendo dalla base, bensì dai vertici, o poco meno, dello stato. Si trattava dunque di una riforma dall'alto nelle diverse accezioni del termine.

Il primo organismo ad essere istituito, seppur con poteri per il momento puramente consultivi, fu il Reichsrat allargato, al quale le rappresentanze provinciali dovevano inviare 38 esponenti, secondo determinate procedure. Poiché però, all'epoca della convocazione le Diete non esistevano ancora, i rappresentanti delle province furono nominati dall'imperatore. Il Reichsrat allargato si riunì a Vienna dal 31 maggio al 27 settembre 1860 e discusse in primo luogo dei problemi finanziari dello stato, nonché, in via secondaria, della situazione generale dell'Impero, cioè delle indispensabili riforme istituzionali³⁶. Come noto, la relazione di maggioranza, redatta dal conte ungherese Szécsen, si esprimeva a favore del "riconoscimento dell'individualità storico-politica delle singole province" e della necessità di "collegare tale riconoscimento alle esigenze ed ai bisogni del consorzio statale nel suo complesso; da ciò derivano - posta l'equiparazione, in linea di principio, di tutte le province

³³ Il ministero degli interni alla fine di ottobre ne aveva redatto versioni per il Tirolo, la Stiria, il Salisburghese e la Carinzia che però non vennero sanzionate dall'imperatore.

³⁴ Citato in F. WALTER, *Zentralverwaltung*, p. 147.

³⁵ F. WALTER, *Zentralverwaltung*, cit., pp. 110-11, 121-2.

³⁶ I verbali dei dibattiti sono pubblicati in *Verhandlungen des österreichischen verstärkten Reichsrats*, Wien 1860. Vedi anche H. RUMPLER, *Die Kontrolle*, cit., *passim*.

della Monarchia - tanto il riconoscimento e l'introduzione della loro autonomia a livello amministrativo e legislativo, quanto la definitiva statuizione, il consolidamento e la rappresentanza di detto consorzio. Questa sistemazione costituzionale potrebbe trovare un'integrazione nella riattivazione o nella creazione di istituzioni municipali dotate di effettive facoltà di auto-amministrazione³⁷. Gli ungheresi erano interessati in prima istanza a riconquistare la loro posizione speciale, anche considerando tutte le differenze che il ritorno sul terreno del diritto storico comportava al di qua e al di là del fiume Leitha (perché, nonostante le affermazioni solenni contenute nel parere di maggioranza, le province non erano affatto tutte uguali). Gli altri esponenti dell'alta nobiltà che facevano parte della maggioranza ritenevano che tale sviluppo comportasse il vantaggio, appunto, di ridimensionare il potere centrale e la sua burocrazia e di impedire che si instaurassero modelli costituzionali moderni. Questa prospettiva, che offriva loro la possibilità di riguadagnare terreno perduto, fu l'argomento che maggiormente fece impressione sull'imperatore, estremamente restio ad una riduzione dei suoi poteri sovrani, indipendentemente da quale parte si avanzasse tale richiesta³⁸.

In un promemoria Goluchowski mise per iscritto le sue opinioni, evidentemente in risposta all'elaborato di Szécsen: egli partiva dall'idea di un ampliamento dell'amministrazione autonoma per stimolare la popolazione alla collaborazione e per venirle incontro, ma anche per risparmiare sulle spese. In ogni caso "le competenze del potere governativo dovevano rimanere intatte". Per conciliare "l'unità del grande tutto con l'autonomia delle sue parti" e "la libera autodeterminazione delle province con la necessaria forza del potere imperiale", egli era disponibile a fare concessioni in campo legislativo, mentre invece il "potere esecutivo" doveva essere esercitato esclusivamente dalle autorità e dagli organi a ciò nominati dall'imperatore³⁹. In tale concezione si

³⁷ J. REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*, Leipzig 1920-1926, vol. I, p. 523.

³⁸ F. WALTER, *Zentralverwaltung*, cit., pp. 150, 156. E' noto che Francesco Giuseppe si batté in seguito con molto vigore per il mantenimento delle proprie prerogative. Alla prima seduta del consiglio dei ministri dopo la promulgazione della Patente del febbraio, che ebbe luogo sotto la presidenza dell'imperatore, questi pretese dai suoi ministri "il solenne giuramento che difenderanno con tutta l'energia e con l'impiego delle loro forze concordi il Trono da pressioni in favore di nuove concessioni, avvengano queste pressioni tramite il Reichsrat o le Diete, ovvero tramite tentativi rivoluzionari delle masse". *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867*, V. Abteilung: *Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff*, Wien 1977, vol. I, p. 111. Vedi inoltre F. FELLNER, *Kaiser Franz Joseph und das Parlament. Materialien zur Geschichte der Innenpolitik Österreichs in den Jahren 1867-1873*, in "Mitteilungen des Österreichischen Staatssarchivs", n. 9 (1956), pp. 287-347.

³⁹ Citato in F. WALTER, *Zentralverwaltung*, pp. 150-1.

manifestava ancora una volta non solo la scarsa comprensione di Goluchowski per le questioni costituzionali, bensì anche il suo senso pratico, che anticipava ciò che successivamente avrebbe constatato uno dei più attenti conoscitori della realtà austriaca, Joseph Redlich, e cioè che “l’Austria, in realtà, rimase fino alla fine uno stato autoritario”, uno “stato unitario governato in maniera assolutistica da una classe di funzionari, il quale solo esternamente era avvolto nelle forme vuote del costituzionalismo, che viene inteso dalla burocrazia sempre soltanto come una fastidiosa limitazione della volontà imperiale e di una amministrazione buona e veramente ‘obiettiva’”⁴⁰.

Come è noto, Francesco Giuseppe accolse poi le proposte dei conservatori ungheresi, anche se non per intero, e così, per citare ancora Joseph Redlich, “la necessità di un avvicinamento, per quanto prudente e insincero, al costituzionalismo fu imposta all’imperatore e ai suoi consiglieri non dall’Austria bensì dall’Ungheria”⁴¹.

Il Diploma d’ottobre⁴² vincolava il sovrano, per quanto atteneva all’ambito legislativo, alla “collaborazione” consultiva delle Diete ovvero del Reichsrat, che essendo composto da rappresentanti delle province, era concepito quale comitato delle Diete. Per alcune questioni di carattere finanziario era inoltre necessaria l’“approvazione” del Reichsrat. Tuttavia le province non erano tutte eguali come si ricava, tra l’altro, dal fatto che nei paesi della Corona ungherese furono ripristinate le vecchie costituzioni, pur con qualche modifica, mentre per tutte le altre province (cioè quelle della futura Cisleitania) furono emanati nuovi ordinamenti e statuti. In uno dei numerosi biglietti di mano che accompagnavano il Diploma, Francesco Giuseppe affermava *expressis verbis* che si sarebbe osservato “in futuro il tradizionale principio del diritto statale ungherese, per il quale il potere legislativo può essere esercitato soltanto dal legittimo sovrano d’intesa con il parlamento, e in nessun altro modo al di fuori di questo”⁴³. I nuovi statuti provinciali, che Goluchowski si accingeva a presentare in base all’istruzione ricevuta dall’imperatore, erano molto più restrittivi. Il ministro degli interni si rifece ai progetti già noti e li integrò con la secca disposizione secondo la quale le Diete avevano il diritto “di collaborare alla promulgazione di leggi che riguardino le specifiche condizioni della provincia”. Ma il consiglio dei ministri del 27 ottobre criticò questa formulazione, peraltro inserita negli ordinamenti provinciali già pubblicati⁴⁴, lamentando che

⁴⁰ J. REDLICH, *Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkrieg*, Wien 1925, pp. 9, 58.

⁴¹ J. REDLICH, *Das österreichische*, cit., vol. I, p. 468.

⁴² RGBL Nr. 226/1860. Anche in E. BERNATZIK, *Verfassungsgesetze*, cit., pp. 19 ss.

⁴³ *Ibidem*, pp. 191 ss.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 208.

non era in sintonia con il III paragrafo del Diploma, secondo cui “tutte le altre materie non elencate nei punti precedenti (vale a dire quelle non riservate al Reichsrat allargato o ristretto, *n.d.a.*) vengono regolate, come richiesto dalla costituzione, nelle Diete e con le Diete secondo i loro statuti”. Goluchowski replicò che negli statuti per la Boemia e la Moravia, ancora in fase di elaborazione, era stata prevista una dicitura diversa, secondo la quale la Dieta era “chiamata a collaborare all’esercizio del potere legislativo nelle modalità stabilite dal Diploma imperiale del 20 ottobre 1860”. Questa formulazione fu ripresa poi senza modifiche negli ordinamenti del 1861 (art. 16)⁴⁵.

Come avvenne anche in circostanze successive, il testo, che dal punto di vista della tecnica legislativa non era evidentemente ben costruito, diede adito alle più svariate interpretazioni: se il Diploma fu acclamato da alcuni contemporanei e da politici della generazione successiva addirittura come un paradigma di struttura statale federalista, la teoria oggi prevalente ritiene invece che le competenze delle Diete cisleitane, come erano enumerate negli ordinamenti provinciali, non eccedevano i poteri delle amministrazioni comunali autonome. A ciò si aggiungeva che quanto non rientrava nelle questioni di competenza del Reichsrat non per questo doveva essere considerato automaticamente di pertinenza dietale, bensì rientrava nelle prerogative della Corona. E, infine, che la struttura interna delle province non era organizzata sul modello di quella statale, così che non si potrebbe definire il Diploma d’ottobre come ispirato al federalismo, trattandosi piuttosto di un “sistema neoassolutistico-neocorporativistico”⁴⁶.

L’interpretazione in senso federalista corrispondeva, in verità, più ai desideri motivati ideologicamente o politicamente dei singoli protagonisti che alla realtà delle cose, come dimostra anche l’analisi dell’organizzazione amministrativa. In questo settore il Diploma d’ottobre e i biglietti di mano allegati, significarono sì una rinuncia al sistema centralizzato e unitario fino ad allora in vigore, ma tale svolta andò a vantaggio esclusivo dei paesi della corona ungherese. La creazione della cancelleria di corte ungherese e transilvana, e poi anche di quella croata, escluse questi territori dalla sfera d’azione di alcu-

⁴⁵ AVA, MdI, PräS 33, Karton 988, 4595/1860. Gli statuti per la Boemia e la Moravia non vennero pubblicati, ma quello boemo è ugualmente interessante perché nella cosiddetta patente di accompagnamento si dice che “in occasione dell’incoronazione e di altre cerimonie particolari” il sovrano doveva chiamare i nobili della provincia attorno al suo trono. Dunque si pensava per davvero ad una incoronazione.

⁴⁶ W. BRAUNEDER, *Österreichische Verfassungsentwicklung 1848-1918*, in A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, Wien, vol. VII, in stampa. Vedi anche F. FELLNER, *Das Februarpatent von 1861. Entstehung und Bedeutung*, in “Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung”, n. 63 (1955), pp. 549-564.

ne autorità centrali di Vienna. La conferenza dei ministri comprendeva ora alcuni membri con competenze estese a tutto l'Impero e altri con prerogative limitate territorialmente ma, in compenso, assai più ampie. Fra questi ultimi non figuravano però i vertici amministrativi delle singole province cisleitane i quali, al contrario, si trovarono subordinati ad un "ministro di stato" di nuova nomina, responsabile per tutte le questioni amministrative e politiche relative alle province non facenti parte della Corona ungherese⁴⁷.

In maniera ancor più chiara rispetto all'ambito legislativo e ai relativi organi, il Diploma d'ottobre prefigurò il dualismo, e non qualche tipo di federalismo, nel campo amministrativo.

Le Rappresentanze provinciali erano anch'esse, nella pratica, inglobate in un sistema statale centralistico. Al vertice della Dieta e della giunta non si trovava il responsabile politico della provincia ma, così come aveva auspicato Goluchowski, un governatore di nomina imperiale o governativa (chiamato in qualche caso maresciallo o maresciallo superiore). Ciò ebbe come conseguenza che talvolta il governatore non fosse in sintonia con le opinioni politiche della maggioranza della Dieta o della giunta ovvero, se lo era, che si trovasse in difficoltà con il governo centrale. Quando, ad esempio, in seguito alle elezioni dietali del 1877 il governatore tirolese Taaffe propose di affidare di nuovo la carica di capitano provinciale a Fran Ritter von Rapp, un conservatore moderato, il ministro degli interni, liberale, respinse questa indicazione: "Pur riconoscendo appieno l'esperienza amministrativa e approvando l'orientamento relativamente moderato di Rapp e anche considerando la sua volontà nel mostrarsi compiacente verso i rappresentanti dell'autorità governativa, non si può tuttavia ignorare che la sua dipendenza dai capi fanatici del partito clericale degenera talvolta in una tale debolezza, da non permettere che si veda in lui un uomo degno di fiducia del governo"⁴⁸. Rapp divenne nuovamente capitano del Tirolo solo nel 1881, dopo che a Vienna il governo liberale fu sostituito da un governo conservatore sotto la guida dello stesso conte Taaffe.

Quanto fosse stretto il legame esistente fra le Diete e il governo centrale è testimoniato da numerosi documenti che illustrano gli sforzi del governo o del governatore per influenzare i lavori dei deputati provinciali tramite il capitano e in accordo con esso. Esempio può definirsi il rapporto del governatore di Praga del 23 dicembre 1888 al ministro degli interni relativo ai colloqui avuti con il

⁴⁷ H. RUMPLER, *Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848-1867. Behördengeschichtliche und aktenkundliche Analyse*, in *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867*, Wien 1970, pp. 60 ss.

⁴⁸ AVA, MdI, PräS. 33, Karton 988, 1380/1877. Ringrazio il collega Hye per la segnalazione di questo documento.

maresciallo superiore per chiarire quali oggetti avrebbero incontrato difficoltà in Dieta e che quindi avrebbero dovuto essere sottratti alla discussione. Sulla stessa linea era un rapporto dell'ottobre 1884 con il quale il governatore chiedeva al ministero informazioni riguardo la ventilata chiusura della Dieta, allo scopo di potere dare "un apposito segnale al maresciallo superiore"⁴⁹.

Il Diploma d'ottobre, che - dovrebbe essere ormai chiaro - non è corretto collegare al nome di Goluchowski né classificare in senso federalista come invece si è fatto per lungo tempo, non corrispose alle aspettative in esso riposte. Il 13 dicembre 1860 Goluchowski fu sostituito da Schmerling, il quale era animato dall'intento di rivedere ed allargare, in una certa misura, l'impianto costituzionale, garantendo però, e non solo in termini formali, la continuità con la "legge fondamentale dello Stato, che è irrevocabile e deve essere mantenuta"⁵⁰. Schmerling e il suo collaboratore Hans von Perthaler, il vero "padre della costituzione", individuarono una struttura che, come a suo tempo notò Friedrich Walter, "sebbene contenga elementi federalistici, conserva intatto il centralismo burocratico e, pur in presenza di organi costituzionali, non limita, se non in maniera appena percettibile, il potere dell'imperatore". Anche Wilhelm Brauner è dell'opinione che la costituzione del 1861 non modificava sostanzialmente il sistema neoassolutista e corporativo che era stato creato alcuni mesi prima⁵¹.

Del complesso della Patente del 26 febbraio 1861 e dei suoi numerosi allegati⁵², interessano qui soltanto le disposizioni relative alle province e al rapporto tra queste e lo stato centrale. A tale proposito, occorre evidenziare che il diritto elettorale era basato, all'epoca, sul principio della rappresentanza degli interessi, perché esso costituì il punto di partenza per il consolidamento di quelle forze sociali che in futuro avrebbero determinato lo sviluppo politico delle province. Si trattava da un lato dei latifondisti e della nobiltà terriera, dall'altro lato delle categorie, soprattutto cittadine, legate al binomio "danaro e istruzione" che comprendevano un ampio settore di ricchi artigiani e commercianti fino agli industriali, di maestri elementari e medi funzionari pubblici fino ai professionisti, agli alti burocrati e ai professori universitari.

Fino al 1918, com'è noto, in nessuna provincia il diritto elettorale fu modificato nei suoi principi fondamentali, cioè nel senso dell'introduzione del

⁴⁹ AVA, MdI, PräS 31, Karton 934, 5777/1888 e, rispettivamente, Karton 930, 4896/1884

⁵⁰ Vedi F. FELLNER, *Das Februarpatent*, cit., *passim*; F. WALTER, *Die Zentralverwaltung*, cit., pp. 159 ss.; J. LATKOCZY, *Der Weg der Verfassung des Jahres 1861*, Wien 1966, tesi di laurea.

⁵¹ *Ibidem*, p. 179.

⁵² RGBl. Nr. 20/1861; E. BERNATZIK, *Verfassungsgesetze*, cit., pp. 219-223. Gli allegati sono riprodotti, in forma abbreviata, alle pp. 224-273.

suffragio uguale e universale, anche se, naturalmente, nel corso degli anni furono apportate modifiche più o meno rilevanti ad alcune sue parti, tanto che alla fine, non rimase molto dell'uniformità del diritto elettorale delle varie province che si poteva riscontrare nel 1861⁵³.

Negli ordinamenti provinciali, ai quali fu attribuito "il valore di legge fondamentale dello stato" e che, pertanto, potevano essere emendati dalla Dieta solo a maggioranza qualificata, era definito l'ambito di competenza della Rappresentanza provinciale, le cui "funzioni sono esercitate o dalla Dieta stessa o dalla giunta" (§ 2). Tali competenze riguardavano i settori legislativo, amministrativo e di controllo.

Le competenze legislative erano relativamente modeste e comprendevano, da un lato, la collaborazione all'attività legislativa del Reichsrat e, dall'altro lato, gli "affari provinciali". La collaborazione delle Diete all'attività legislativa dell'Impero si manifestava essenzialmente nel cosiddetto diritto di invio, cioè la facoltà di inviare propri membri in qualità di delegati alla Camera dei deputati. Quest'ultima, essendo organo destinato alla rappresentanza degli interessi, rappresentava anche quelli provinciali ed era quindi una Camera delle province, non una Camera di rappresentanza popolare. Con una circolare indirizzata a tutti i governatori in occasione della pubblicazione della Patente di febbraio, Schmerling sottolineò chiaramente tale aspetto⁵⁴; nella pratica le cose si svolsero in modo molto differente e in ogni caso, nel 1873, intervenne la riforma del diritto elettorale per il Reichsrat a porre definitivamente fine alla questione⁵⁵. Di conseguenza alle Diete rimasero solo, nell'ambito della legislazione generale, un diritto di consultazione relativamente a leggi già promulgate o da promulgare "per quanto attiene ai loro effetti sulla prosperità della provincia" e il diritto di "sottoporre proposte di legge in merito a tutte le materie sulle quali le Diete vengono consultate dal governo" (art. 19).

L'articolo 18 degli ordinamenti specificava gli "affari provinciali" nel modo seguente: a) colture della provincia (si trattava, essenzialmente, di questioni relative all'agricoltura e ai boschi), b) edifici pubblici e istituti realizzati con mezzi finanziari della provincia, c) enti assistenziali, d) questioni riguardanti il bilancio provinciale preventivo e consuntivo.

Tra gli "affari provinciali" rientravano però anche le norme di attuazione di leggi generali dell'Impero relative alle seguenti materie: a) ordinamento dei

⁵³ Vedi entro breve V. MELIK, *Die cisleithanischen Landtage: Zusammensetzung und Wahlrecht*, in A. WANDRUSZKA- P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, vol. VII, cit.

⁵⁴ AVA, MdI, Präs. 31, Karton 928, 964 StM I/61.

⁵⁵ K. VOCELKA, *Das Wahlrecht und die Wahlreform der liberalen Periode*, in L. KAMMERHOFER, *Studien zum Deutschliberalismus in Cisleithanien 1873-1879*, Wien 1992, pp. 45-62.

comuni, b) questioni ecclesiastiche e scolastiche, c) alloggio e acquartieramento dell'esercito e relativi trasporti, nonché, infine, le "norme relative ad altre materie che in considerazione delle esigenze della provincia vengono attribuite alla competenza della Dieta in forza di provvedimenti specifici"⁵⁶.

Proprio quest'ultima disposizione aveva, tuttavia, poca importanza pratica poiché l'articolo 11 della legge costituzionale sulla Rappresentanza dell'Impero, emanata insieme con la Patente di febbraio e gli ordinamenti provinciali, stabiliva che "tutte le materie oggetto di legiferazione che negli ordinamenti provinciali non sono espressamente riservate alle singole Diete rappresentate nel Reichsrat ristretto" erano di competenza del Reichsrat ristretto o di quello allargato. Anche a prescindere dal fatto che tutta una serie di materie continuò a far parte delle prerogative imperiali in quanto non erano "materie oggetto di legiferazione", l'articolo 11 riduceva sensibilmente l'ambito di competenza legislativa delle province laddove attribuiva al Reichsrat una sorta di competenza generale. Negli anni successivi molte province e molte Diete protestarono contro l'esistenza e l'ampiezza delle competenze attribuite al Reichsrat ristretto (già previste del resto dal Diploma d'ottobre, ma non in forma chiaramente definita).

L'evoluzione politica generale, che qui possiamo ritenere nota, condusse al manifesto imperiale del 20 settembre 1865 con il quale venne sospesa l'efficacia della legge costituzionale sulla Rappresentanza imperiale. Le Diete rimasero però in vigore e, anzi, aumentarono la loro importanza perché ora esse erano gli unici corpi legislativi e gli unici luoghi legalmente riconosciuti per il confronto politico. Il nuovo governo Belcredi valorizzò il lavoro delle Diete in quanto decise di raccomandare all'imperatore la sanzione per deliberazioni dietali a lungo inevase, permettendo in tal modo che divenissero leggi⁵⁷.

In diverse province si formò un'opposizione costituzionale contro l'ordinamento introdotto con la Patente di febbraio. In seguito alla caduta di Schmerling e alla prospettiva di una ristrutturazione dello stato quale era stata delineata dal "manifesto di sospensione", si sosteneva che dovessero trovare maggior riconoscimento i principi del federalismo. A tale proposito basta ricordare solo alcuni

⁵⁶ E. BERNATZIK, *Verfassungsgesetze*, cit., pp. 234 ss.

⁵⁷ La cosiddetta "legge per l'apprendimento obbligatorio della lingua", la quale prevedeva che le due lingue boeme fossero materie di insegnamento obbligatorio nei ginnasi della provincia, era bensì stata emanata dalla Dieta a fine maggio 1864, ma essa venne sanzionata solo il 18 gennaio 1866. Vedi H. BURGER, *Sprachenrecht und Sprachgerechtigkeit im österreichischen Unterrichtswesen 1867-1914*, Wien 1995, p. 35. La Dieta galiziana tenne nella sessione invernale 1865/66 non meno di 80 sedute. Cfr. S. GRODZINSKI, *Der Landtag des Königreiches Galizien und Lodomerien (1861-1914)*, in A. WANDRUSZKA-P. URBANITSCH, *Die Habsburgermonarchie*, cit., vol. VII, cit.

momenti: il primo di una lunghissima serie di dibattiti costituzionali in occasione dei discorsi di indirizzo all'imperatore, che si svolse il 12 dicembre 1865, durante il quale persino il responsabile della luogotenenza boema, il conte Lazansky, definì le Diete come depositarie della legittimità costituzionale nella Monarchia asburgica; una risoluzione approvata dalla Dieta galiziana nell'autunno 1865 nella quale erano formulati principi costituzionali e richiesti ampliamenti delle competenze provinciali, così come la creazione di una cancelleria di corte per la Galizia, analoga a quella ungherese⁵⁸. E si potrebbe continuare con altri esempi. Se ho citato soltanto questi, relativi a dichiarazioni di non tedeschi, è stato per dimostrare quanto strettamente la questione nazionale fosse legata, sin dall'inizio, a quella costituzionale, al punto che la prima finì con l'assumere carattere costituzionale e si servì "sempre più spesso e con sempre maggior consequenzialità del 'contenitore' offerto dall'autonomia provinciale"⁵⁹.

Questa linea venne fortemente osteggiata dai tedeschi liberali. Ma già qualche anno più tardi un deputato al Reichsrat affermò: "L'errore principale è consistito propriamente nel confondere i fattori nazionali con quelli politici. Non sono i regni e le province quelli di cui si parla nell'articolo 19 della legge fondamentale, bensì i diritti delle stirpi. Solo queste ultime e non le province possono reclamare il pieno riconoscimento e il libero sviluppo della loro nazionalità e della loro lingua"⁶⁰.

Alla fine del luglio 1866 i rappresentanti di diversi popoli slavi si riunirono a Vienna per stilare un programma federalista, che prevedeva una decentralizzazione in più tappe sia in campo legislativo che in campo amministrativo: alle Diete delle singole province doveva corrispondere un governo provinciale responsabile nei confronti della Dieta stessa, alla Dieta generale delle "individualità e delle associazioni di diritto pubblico" (cioè, ad esempio, ai paesi della Corona boema) dovevano corrispondere uffici amministrativi sotto la guida di un cancelliere di corte, al Congresso dei rappresentanti delle Diete generali doveva corrispondere il Ministero dell'Impero, del quale dovevano far parte anche i cancellieri dei quattro raggruppamenti provinciali che si intendeva proporre (paesi alpini, paesi boemi, Galizia, Ungheria)⁶¹.

⁵⁸ O. URBAN, *Tschechische Gesellschaft*, cit., pp. 284-287; S. GRODZISKI, *Der Landtag*, cit.

⁵⁹ G. STOURZH, *Länderautonomie und Gesamtstaat in Österreich 1848-1918*, in VERBAND ÖSTERREICHISCHER HISTORIKER UND GESCHICHTSVEREINE, *Bericht über den neunzehnten österreichischen Historikertag in Graz vom 18. bis 23. Mai 1992*, pp. 38-59, qui p. 51.

⁶⁰ Deputato Blitzfeld nel dibattito sull'indirizzo all'imperatore del 1871, citato in TH. KLETECKA, *Der Ausgleichsversuch des Ministeriums Hohenwart-Schäffle mit Böhmen im Jahre 1871*, Wien 1984, tesi di laurea, pp. 96-7.

⁶¹ J. HAVRANEK, *Die tschechische Politik und der Ausgleich von 1867*, in L. HOLOTIK- A. VANTUCH, *Der österreichisch-ungarische Ausgleich 1867*, Bratislava 1971, pp. 520-544, qui pp.

Anche i polacchi dei quali, alla luce degli avvenimenti successivi, fu detto che avrebbero appoggiato il sistema centralista e burocratico di Vienna, erano all'epoca convinti federalisti. L'indirizzo della Dieta galiziana del 10 dicembre 1866 della quale si citano di solito solo le ultime righe ("...testimoniamo dal profondo del nostro cuore, con la nostra libera voce, che rimaniamo e vogliamo rimanere al Tuo fianco, graziosissimo Sovrano...") contiene un chiaro appello al federalismo, dove si dice: "Ci attendiamo tuttavia (...) che il dannoso sistema centralista che ha paralizzato forze vitali, ha provocato tante sofferenze a noi e all'Impero tante sventure, venga soppresso per sempre, che le aspirazioni dei Tuoi popoli, altissimo signore, espresse con voce libera dalle loro rappresentanze, che (...) i diritti e le tradizioni storiche delle province vengano pienamente riconosciuti e che tramite l'autonoma riorganizzazione del nostro paese le sue forze morali e materiali si sviluppino e s'innalzino sul fondamento della storia e della nazionalità"⁶².

Queste diverse iniziative rimasero infruttuose; fu realizzato invece il Compromesso austro-ungarico e fu introdotto il dualismo, che può essere inteso (e già i contemporanei lo interpretarono in tal senso) anche come un centralismo di due centri di potere (e di due nazioni). Ancora una volta, per così dire, alla dodicesima ora, i federalisti cercarono di opporsi a quella che a loro parere era una sciagura. Rappresentanti delle Diete della Boemia, della Moravia, della Galizia, della Carniola e del Tirolo e anche alcuni deputati della Stiria, discussero a Vienna verso la metà del febbraio 1867 sulle possibilità di una opposizione sul piano del diritto costituzionale, nonché se e a quali condizioni si dovesse entrare a far parte del Reichsrat, in precedenza ristretto, ora generale⁶³. Alla fine decisero tutti, con l'eccezione dei cechi, di inviare propri rappresentanti nel Reichsrat, ma con il proposito di continuare colà la lotta in difesa dei diritti provinciali.

Nella parte cisleitana dell'Impero il Compromesso con l'Ungheria diede impulso a rinnovamenti costituzionali, anche se si procedette su piani differenziati: le proposte del governo mirarono esclusivamente ad adeguare ed emendare la costituzione imperiale del 1861, mentre il Reichsrat, ovvero la Commissione per la costituzione insediata dalla camera dei deputati, trasformò, con piena conoscenza ed approvazione da parte del governo, un'integra-

531, 541 ss.; E. SOMOGY, *Vom Zentralismus zum Dualismus. Der Weg der deutschösterreichischen Liberalen zum Ausgleich von 1867*, Wiesbaden 1983, pp. 72 ss.

⁶² Come riportato dalla "Neue Freie Presse" del 10.12.1866. Vedi anche J. BUSZKO, *The Polish Attitude towards the Compromise*, in L. HOLOTIK- A. VANTUCH, *Der österreichisch-ungarische Ausgleich*, cit., pp. 602-3.

⁶³ J. HAVRANEK, *Die tschechische*, cit., p. 538; R. SCHÖBER, *Der Tiroler Landtag*, cit., p. 159; E. SOMOGY, *Vom Zentralismus*, cit., p. 98.

zione della costituzione compatibile con il sistema in una revisione totale che scardinava quest'ultimo, operando come un corpo costituente e agevolando il passaggio dalla Monarchia neo-corporativista del Diploma d'ottobre alla Monarchia costituzionale della costituzione di dicembre⁶⁴.

Il 22 maggio 1867 l'imperatore aveva promesso, nel discorso della Corona, di "concedere ai singoli regni e alle singole province, a seguito dell'accordo con il Reichsrat, ogni ampliamento della loro autonomia che corrisponde ai loro desideri e che non costituisce pericolo per la Monarchia nel suo insieme"⁶⁵. Si sperava così di indurre i federalisti ad approvare il Compromesso con l'Ungheria. Quattro settimane più tardi il governo presentò un "progetto di legge per la modifica della legge costituzionale relativa alla Rappresentanza imperiale del 26 febbraio 1861". Le modifiche proposte tuttavia riguardavano soltanto gli articoli che erano ormai superati a seguito del Compromesso. La Camera dei deputati passò il testo della proposta alla Commissione per la costituzione⁶⁶, anzi alla Sottocommissione per la revisione costituzionale, "vera protagonista e motore della riforma costituzionale del 1867"⁶⁷. Già nei "principi fondamentali sulla base dei quali occorre procedere per la revisione della costituzione" era stabilito che "per quanto attiene all'ambito di competenza del Reichsrat, si dovrebbe ampliare l'autonomia delle Diete (...) e si dovrebbe fissare in maniera tassativa le competenze dello stesso Reichsrat, di modo che tutte le materie non specificate nella costituzione andrebbero considerate come attribuite alla competenza dietale. Tali disposizioni, però, dovrebbero essere contemplate solo nella costituzione e non negli statuti provinciali"⁶⁸.

Le opinioni dei membri della Sottocommissione divergevano notevolmente tra loro, e anche nel *plenum* della Commissione si svolsero vivaci discussioni, in particolare sulla delimitazione delle competenze tra le Diete e il Reichsrat. Se il principio dell'"inversione delle competenze" non fu più messo in dubbio, ci si scontrò però sulla determinazione del contenuto e sulla formulazione da dare ai singoli punti. Lo stesso si verificò nella Camera dei deputati nonché, nel corso di un dibattito di alto livello qualitativo, nella Camera alta.

⁶⁴ G. STOURZH, *Die österreichische Dezemberverfassung von 1867*, in "Österreich in Geschichte und Literatur", n. 12 (1968), pp. 1-16; W. BRAUNEDER, *Österreichische Verwaltungsentwicklung*, in stampa.

⁶⁵ Citato da G. KOLMER, *Parlament und Verfassung in Österreich*, Leipzig 1902-1922, vol. I, pp. 258-9.

⁶⁶ Vedi il recente B. HAIDER, *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*, Wien 1995, tesi di laurea.

⁶⁷ G. STOURZH, *Die österreichische Dezemberverfassung*, cit., p. 243.

⁶⁸ B. HAIDER, *Die Protokolle*, cit., doc. n. 15a, p. 110.

L'esame parlamentare fu così approfondito anche perché, come giustamente prevede un deputato, dopo la promulgazione della legge "l'ambito di competenza del Reichsrat probabilmente non potrà più essere cambiato per i prossimi decenni e sarà molto difficile includervi in futuro materie che non sono state previste ora"⁶⁹. E questo si verificò, invero, anche riguardo alle competenze delle province.

Durante il dibattito parlamentare fu rilevato più volte che il testo in esame rappresentava un compromesso tra opinioni ed interessi divergenti. Soprattutto nella Camera alta la posizione burocratico-centralista trovò eloquenti sostenitori, dato che di essa facevano parte esponenti della linea politica del passato quali l'ex ministro di stato Schmerling e Thaddäus Freiherr von Lichtenfels che era stato membro del Reichsrat all'epoca di Bach⁷⁰. E se ad essi stava a cuore in primo luogo l'unità e la compattezza dello stato, altri fecero ricorso anche ad argomentazioni diverse per affermare la necessità di un forte parlamento centrale; argomentazioni che risultano alquanto interessanti alla luce degli sviluppi successivi, quali l'idea che da una maggiore federalizzazione "conseguirebbe un processo di estraniamento delle province l'una dall'altra"⁷¹ e che, inoltre, il Reichsrat e le autorità centrali dello stato avevano, in quanto tali, la particolare responsabilità di tutelare le minoranze (nazionali e sociali) dalle prepotenze della maggioranza delle singole Diete⁷². I federalisti, al con-

⁶⁹ Ne facevano parte: Moriz Kaiserfeld, Sebastian Froschauer, Josef Waser, Eduard Sturm, Florian Ziemiakowski, Rudolf Brestel, Franz Klier, Ignaz Kuranda e Rafael Kremer. Kaiserfeld fungeva contemporaneamente da presidente vicario della Commissione per le riforme costituzionali, il cui presidente era l'ex-ministro Adolf Pratobevera. Cfr. B. HAIDER, *Die Protokolle*, cit., pp. 27, 34 ss. Come anche in altri casi, ad esempio per i diritti fondamentali del cittadino, i deputati fecero ricorso per la delimitazione delle competenze ai dibattiti del 1848/9, quando il rapporto fra centralismo e federalismo era uno dei temi fondamentali. Oltre alle fonti contemporanee si possono fra l'altro consultare le seguenti opere: K.G. HUGELMANN, *Die österreichischen Landtage im Jahre 1848*, in "Archiv für österreichische Geschichte", n. 111/I, 1930, pp. 1-495; n. 114/I, 1938, pp. 1-194 e n. 115/I, 1943, pp. 1-329; R. A. KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie*, Graz-Köln 19642; A. GOTTMANN, *Der Reichsrat von Kremisier*, cit., pp. 72-87.

⁷⁰ *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des Reichsrates* (nel seguito: Sten. Prot. Abg.), IV. Session, Sitzung am 15. Oktober 1867, p. 940. Si trattava del deputato Wolfrum.

⁷¹ *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Herrenhauses des Reichsrates* (nel seguito: Sten. Prot. HH.), IV. Session, 18. Sitzung am 29. November 1867, p. 302 (deputato Lichtenfels).

⁷² Vedi Sten. Prot. Abg., IV. Session, 37. Sitzung am 15. Oktober 1867, p. 930 (deputato Mühlfeld). 38. Sitzung am 16. Oktober 1867, p. 965 (deputato Zyblikiewicz). Quarant'anni più tardi Tezner definì il Reichsrat "il corollario costituzionale dell'idea imperiale austriaca, l'espressione (...) della missione storica della dinastia che consisteva nel difendere i deboli contro i forti nell'agglomerato di popoli su cui essa regnava". Lo stesso Tezner considerava la forma di autono-

trario, sostenevano che l'autonomia dovesse "essere estesa fino al limite insuperabile (...) costituito dalla minaccia per gli interessi dell'Impero (...), se davvero si vogliono soddisfare le province ed io attribuisco grande importanza al soddisfacimento dei loro desideri poiché in tal modo potremo creare un clima di maggior collaborazione e fiducia". "E' solo nell'autonomia che si afferma il principio conciliatore della fiducia reciproca tra i popoli"⁷³. Le differenze di merito riguardavano soprattutto due settori che anche successivamente avrebbero dato adito a continue discussioni: quello della scuola, nel quale le province volevano un più chiaro riconoscimento delle loro competenze, e quello della legislazione penale e civile sulle materie "che gli statuti provinciali attribuiscono alla competenza delle Diete", perchè le province temevano di non potere assolvere i loro compiti se non disponevano della facoltà di comminare sanzioni penali per le leggi da loro adottate. Questa disposizione venne, comunque, inserita nel testo finale della legge nonostante l'opposizione della Camera alta.

Il 21 dicembre 1867 la sanzione imperiale rese esecutiva la nuova divisione delle competenze. Quelle assegnate al Reichsrat erano fissate tassativamente all'articolo 11 (il tentativo di Schmerling alla Camera alta di far passare un'elencazione solo indicativa non trovò una maggioranza e, del resto, lo stesso cancelliere Beust prese la parola in difesa del progetto in discussione)⁷⁴, mentre ai sensi dell'articolo 12 "tutte le altre materie oggetto di legislazione" rientravano "nelle competenze delle Diete". Con tale "inversione delle competenze" si realizzava la promessa dell'imperatore di un "allargamento dell'autonomia" ma, mancando una revisione anche degli statuti provinciali, continuarono a sussistere notevoli incertezze in merito ad una chiara delimitazione degli ambiti di competenza, incertezze che, col passare del tempo, si sarebbero ulteriormente aggravate. Una modifica degli statuti provinciali si sarebbe scontrata, sia allora che in qualsiasi altro momento successivo, con grandi, pressoché insuperabili difficoltà. Essa infatti non avrebbe potuto essere decretata dall'alto, neppure col consenso del Reichsrat, ma avrebbe dovuto essere discussa e approvata separatamente in ognuna delle 17 Diete. E poiché sia la legge sulla Rappresentanza imperiale

mia provinciale che si era imposta come "la condanna al massacro delle minoranze ad opera delle maggioranze". F. TEZNER, *Die erreichbaren Reformen der österreichischen Verwaltung. Eine kritische Übersicht*, in "Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung", n. 15, 1906, pp. 144-165, qui p. 148.

⁷³ Sten. Prot. HH., IV. Session, 19. Sitzung am 30. November 1867, p. 334 (deputato Jablonowski) e p. 323 (Czartowski).

⁷⁴ *Ibidem*, 18. Sitzung am 29. November 1867, p. 299 (Schmerling) e 308 ss. (Beust).

sia gli statuti provinciali avevano il carattere di leggi costituzionali (ed erano di conseguenza di pari grado) questi ultimi potevano essere modificati soltanto con una maggioranza qualificata⁷⁵.

Un tentativo di regolare con più precisione tale questione venne fatto già nel 1867. Un disegno di legge governativo prevedeva, alla pari della legge fondamentale sulla Rappresentanza imperiale del 26 febbraio 1861, che “nel caso di dubbi riguardo alle competenze del Reichsrat e delle Diete” decideva l'imperatore “su proposta del Reichsrat”. La Commissione per gli affari costituzionali respinse questa formula che avrebbe attribuito alla Corona una funzione arbitrare. Alla Camera alta la maggioranza centralista riprese l'iniziativa e chiese il reinserimento di detto passaggio nel testo della legge. La Camera dei deputati, ovvero, più precisamente, la Commissione, insistette tuttavia nel suo atteggiamento di rifiuto poiché, come spiegò il relatore Moritz von Kaiserfeld, in questo modo “verrebbe concesso a Sua Maestà il diritto di rilasciare in completa autonomia una dichiarazione autentica sulla costituzione o di integrare le lacune della stessa per decreto. Ciò però non si concilierebbe con i principi costituzionali”⁷⁶. La questione della competenza sulle competenze non venne risolta né allora né più tardi.

Il problema di sapere se una determinata materia fosse da regolarsi tramite legge imperiale o provinciale si pose molto presto. Nell'ottobre 1868 il luogotenente di Praga chiese al ministro degli interni se la legge imperiale sui comuni del 1862 avesse “perduto la sua efficacia”, dato che la legislazione relativa ai comuni, sulla base della legge 21 dicembre 1867, spettava alla competenza della Dieta e se la Dieta potesse ora approvare una legge contenente disposizioni non in armonia con la legge imperiale sui comuni. La risposta del ministro sembrava chiara. In essa si ribadiva che anche se quest'ultima legge rimaneva in vigore “essa però ha adesso solo il carattere di una legge provinciale valida in tutte le province e può perciò essere modificata tramite legislazione provinciale”⁷⁷.

Avvenne tuttavia che il governo cambiò ben presto la sua posizione e permise successivamente solo quelle modifiche che non contraddicevano i principi guida della legge sui comuni e non ne minacciavano perciò la fondamentale unitarietà. Modifiche di fondo non erano dunque possibili in ambito provinciale, benché il parlamento di Vienna non avesse più la competenza per

⁷⁵ G. STOURZH, *Länderautonomie*, cit., p. 46.

⁷⁶ G. STOURZH, *Dezemberverfassung*, cit., p. 248. Sten. Prot. HH., IV. Session, 19. Sitzung am 30. November 1867, pp. 344 ss. (Schmerling), Sten Prot. Abg., IV. Session, 59. Sitzung am 7. Dezember 1867, p. 1625 (Kaiserfeld).

⁷⁷ AVA, MdI, Prä. 31, Karton 928, 4413/1868.

attivarsi in questo settore⁷⁸. Comunque, se davvero “la nostra spaventosa amministrazione comunale”, come si esprime un deputato⁷⁹, fosse da ricondursi solo ed esclusivamente a questo limite del sistema legislativo (e se davvero fosse poi così spaventosa) è questione che meriterebbe una più approfondita indagine.

Gli esempi di questo tipo, che illustrano la permanenza di fatto di norme emanate al centro prima del 1867 in materie successivamente passate sotto la competenza delle province, sono tutt’altro che rari⁸⁰. Tuttavia, anche dopo il 1867, le leggi quadro imperiali limitavano lo spazio di manovra delle Diete. Tali leggi dovevano coniugare le profonde differenze fra le province e l’unità dello stato, ma il loro testo andava spesso ben oltre le disposizioni di carattere generale. Non solo uomini politici lamentavano che “le attuali leggi quadro oltrepassano la loro funzione, non sono propriamente necessarie, paralizzano la legislazione provinciale”⁸¹ e che perciò “non è avvenuto nulla e, in fondo, non può avvenire nulla. Se la competenza su una materia è divisa fra la legislazione imperiale e quella provinciale non si realizza mai alcunché”⁸². Anche uomini di diritto non concordavano con la soluzione del 1867. Rudolf von Herrnritt parlava, riguardo alla suddivisione delle competenze, di “una forma stilistica piuttosto oscura” da parte del legislatore e notava la mancanza di una regolamentazione chiara ed univoca. Karl Lamp, professore all’Università di Innsbruck, criticava “la poca chiarezza di diritto che domina nella delimitazione

⁷⁸ Tuttavia continuarono a sussistere affari riguardanti direttamente i comuni che rimasero di competenza imperiale, come, ad esempio, il diritto di residenza. Sulla legislazione comunale vedi O. GLUTH, *Gemeinden A: Staatsrechtliche Stellung und Organisation. B: Die Gemeindeverwaltung*, in E. MISCHLER- J. ULBRICH, *Österreichisches Staatswörterbuch*, Wien 19062, pp. 312-334, in particolare pp. 314 ss.; C. BROCKHAUSEN, *Die österreichische Gemeindeordnung*, Wien 1905; J. REDLICH, *Das Wesen der österreichischen Kommunalverwaltung*, Leipzig 1910; W. OGRIS, *Die Entwicklung des österreichischen Gemeinderechts im 19. Jahrhundert*, in W. RAUSCH, *Die Städte Mitteleuropas im 19. Jahrhundert*, Linz 1983, pp.83-101.

⁷⁹ Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 451. Sitzung am 16. November 1906, p. 39902 (Mettal). A quell’epoca notava un osservatore che “ si è in generale concordi nel ritenere che l’amministrazione della maggior parte dei comuni rurali austriaci -e le eccezioni confermano la regola- è estremamente carente”. F. SCHMID, *Betrachtungen über die Reform der inneren Verwaltung Österreichs*, in “Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung”, n.14, 1905, pp. 345-399, 441-503, qui in particolare p. 350.

⁸⁰ Il deputato carinziano Steinwender in un dibattito parlamentare del 1906 citò la legge sulle foreste del 1852 e il regolamento sui diritti di servitù del 1853 che non erano ancora stati sostituiti con leggi provinciali. Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 452. Sitzung am 17. November 1906, p. 39977.

⁸¹ *Ibidem*, p. 39928 (dep. Starzynski)

⁸² *Ibidem*, p. 39977 (dep. Steinwender), entrambi gli uomini politici portarono numerosi esempi a sostegno delle loro affermazioni.

delle competenze legislative -di per sé escludentesi- di provincia e stato” e riteneva “molto preoccupante che fondamentali attribuzioni di competenze siano rimesse al gioco delle forze politiche”⁸³.

Se i centralisti, di stampo burocratico o d'altro tipo, avevano creduto che con le leggi di dicembre si sarebbe risolto una volta per tutte il problema del conflitto tra centralismo e federalismo, almeno nella sua dimensione costituzionale, essi subirono un'amara delusione. L'opposizione federalista, che si era fatta sentire già nel 1865-66, levò nuovamente la sua voce: il 22 agosto 1868, 81 deputati cechi presentarono alla Dieta boema una dichiarazione che, per il suo contenuto, divenne il più importante documento riguardante le aspirazioni ceche sul piano del diritto pubblico. Nella dichiarazione si riaffermava l'autonomia costituzionale dei paesi boemi e si rilevava come “la soluzione di tutti i dubbi relativi alla costituzione era possibile soltanto sulla base di un accordo tra il sovrano e il popolo boemo inteso nella sua connotazione storico-politica”⁸⁴. E' evidente l'analogia con l'esempio ungherese che fu anche menzionato apertamente, ad esempio, nella risoluzione approvata a metà maggio nel corso di un'assemblea popolare svoltasi a Georgsberg, nelle vicinanze di Melnik. Tale assemblea, alla quale presero parte alcune migliaia di persone, fu il segnale di partenza di una lunga serie di proteste di massa - il movimento Tabor - che durò diversi anni e unì interessi materiali e motivazioni costituzionali, come risultò dall'opposizione contro gli aumenti di imposta decisi dal parlamento viennese. Solo la Dieta boema, si affermava nella risoluzione, avrebbe potuto introdurre nuove imposte, essendo l'unica istituzione legittimata a farlo, e non un qualsiasi organo di uno “stato cisleitano”, con il quale nel passato “la corona di Boemia (...) non aveva mai formato un'unione reale”⁸⁵.

Sebbene alla Galizia (cioè ai polacchi) il governo avesse fatto diverse concessioni, i deputati polacchi al Reichsrat, che diversamente dai cechi non avevano mai boicottato, votarono contro le leggi di dicembre, pur avendo partecipato attivamente ai dibattiti sulle medesime. Il loro orientamento anti-centralistico si rafforzò nel corso del 1868 e il 28 agosto Franciczek Smolka presentò alla Dieta di Lemberg una mozione in cui chiedeva di richiamare i deputati galiziani al Reichsrat e di riorganizzare la Monarchia secondo il programma federalista dell'estate 1866, nel senso cioè di uno stato federale com-

⁸³ R. V. HERRNRITT, *Gutachten in Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung. Eine Rundfrage*, in “Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht”, n. 3, 1916-1918, Numero speciale *Länderautonomie*, pp. 37-50, qui p.41; K. LAMP, *Gutachten zu “Länderautonomie”*, pp. 51-77, qui pp. 59 ss.

⁸⁴ O. URBAN, *Tschechische Gesellschaft*, cit., p. 343.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 337.

posto dalle quattro (o cinque se si considerava anche la Croazia) “individualità storico-politiche” esistenti. La mozione fu oggetto di appassionante discussioni nella provincia, e se la maggioranza dell’opinione pubblica era favorevole, in Dieta si affermarono invece alla fine posizioni più moderate. Nella cosiddetta “risoluzione galiziana”, approvata il 24 settembre 1868, si chiedeva di togliere al Reichsrat la competenza su molte materie per attribuirle alla Dieta, di limitare la partecipazione della delegazione della Dieta galiziana al Reichsrat alla trattazione di questioni comuni, ossia riguardanti la Galizia e le altre province, nonché di insediare un governo responsabile nei confronti della Dieta sotto la guida di un cancelliere di corte che doveva gestire in modo uniforme l’intera amministrazione nella provincia. A partire dal Diploma d’ottobre, quest’ultima era stata suddivisa tra l’amministrazione “statale”, cioè del sovrano, curata dal governatore, subordinato al ministro degli interni, e l’amministrazione “autonoma” alle dipendenze del capitano, vale a dire il presidente della Dieta nominato dall’imperatore. Alla fine si decise di non richiamare i “delegati” (i politici polacchi attribuivano grande importanza a tale definizione) al parlamento viennese, ma si affermò di voler utilizzare questo foro per ottenere un ampliamento dell’autonomia⁸⁶.

Dal Reichsrat, data la sua composizione, non vi era da attendersi molto, mentre l’atteggiamento del governo fu assai più aperto e collaborativo. Già nell’estate 1867 esso aveva accolto due leggi provinciali galiziane che assegnavano al Consiglio scolastico galiziano attribuzioni speciali e introducevano il polacco come lingua veicolare nelle scuole elementari e medie realizzando, quindi, una “polonizzazione” totale del sistema scolastico galiziano che venne completata poi nelle università. Con l’ordinanza del 5 giugno 1869 la lingua polacca fu proclamata lingua d’uso ufficiale in quasi tutti i settori dell’amministrazione statale in Galizia; la conseguenza a lungo termine dell’ordinanza fu la polonizzazione pressoché completa dei funzionari statali operanti nella provincia. Attraverso questa ed altre concessioni riuscì ai polacchi galiziani di estendere ulteriormente lo spazio di autonomia riservato in linea di principio a tutte le province in pari misura: prese così forma l’*unicum* costituito dall’ “autonomia del Land galiziano”⁸⁷.

Anche la maggioranza conservatrice della Dieta tirolese si impegnò per affermare i diritti della provincia. Il 29 ottobre 1869 discusse in seduta plena-

⁸⁶ J. BUSZKO, *The Polish Attitude*, cit., pp. 604 ss.; H. LENTZE, *Die Problematik der Föderalisierung in Österreich*, in L. HOLOTIK-A. VANTUCH, *op. cit.*, pp. 925-944, qui pp. 939 ss.; S. GRODZISKI, *op. cit.*

⁸⁷ J. BUSZKO, *op. cit.*, pp. 603 e 605. La citazione si trova in J. RADZYNER, *Stanislaw Madeyski 1841-1910. Ein austro-polnischer Staatsmann im Spannungsfeld der Nationalitätenfrage in der Habsburgermonarchie*, Wien 1983, p. 26.

ria una mozione in cui si sosteneva tra l'altro: "Le leggi costituzionali del 21 dicembre 1867 sono in contrasto con il diritto pubblico e con la posizione costituzionale del Tirolo (...). Il parlamento non era autorizzato a deliberare sui diritti della provincia tirolese, sul suo rapporto con la Monarchia nel suo complesso, sulla sua autonomia e sulla rilevanza costituzionale di questa senza l'approvazione della provincia stessa (...). La Dieta reclama il suo potere legislativo in tutte le questioni la cui trattazione comune non è necessaria ai fini del mantenimento e del rafforzamento dell'unità e del potere della Monarchia"⁸⁸.

Questo argomento si ritrova successivamente con innumerevoli variazioni. Così, ad esempio, il deputato tirolese Giovanelli affermava in un intervento parlamentare: "E' pura invenzione dire che le leggi del 1867 abbiano modificato il diritto delle province o la loro posizione nello stato poiché il diritto provinciale è ciò che è contenuto negli statuti provinciali e le leggi del dicembre non sono mai state recepite dalle Diete e riprese negli statuti. Quindi, signori miei, questa Camera non ha alcun diritto di modificare gli statuti senza il consenso delle province"⁸⁹.

Tale dichiarazione venne resa durante un dibattito provocato dai tedesco-liberali contro il governo Hohenwart. Quest'ultimo si era assunto il compito di "ripristinare la pace interna, così auspicata da tutti". In questo quadro, nella primavera 1871, aveva presentato progetti di legge volti a modificare l'articolo 11 della legge fondamentale relativa alla Rappresentanza dell'impero e, di conseguenza, a ridistribuire le competenze tra il parlamento e le Diete a favore di queste ultime. Una prima iniziativa in tal senso era stata bloccata dalla maggioranza tedesco-liberale, una seconda, che aveva come obiettivo la codificazione di una più ampia autonomia per la Galizia, si rifaceva, per quanto riguardava la distribuzione delle competenze, essenzialmente alla sopra menzionata "risoluzione galiziana". Alla provincia era concesso un "ministro per la Galizia", competente per tutte le questioni amministrative e con il compito di rappresentare presso il governo centrale gli interessi del territorio. L'instaurarsi della prassi di nominare tale "ministro del Land" su proposta del "circolo polacco" e di scegliere il luogotenente dopo accordi con le personalità di spicco del "circolo" e della Dieta, fece sì che la Galizia "fosse *de facto* sottratta quasi completamente all'ambito della storica amministrazione centrale di Vienna"⁹⁰. Non si riuscì, invece, a far passare le richieste di più ampia portata miranti ad unificare le questioni amministrative in una sola mano o,

⁸⁸ R. SCHÖBER, *Der Tiroler Landtag*, cit., p. 164.

⁸⁹ Citato in TH. KLETECKA, *Der Ausgleichsversuch*, cit., p. 98.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 87; H. LENTZE, *Die Problematik*, cit., p. 940.

quantomeno, a porre il governatore alla dipendenza della volontà dietale. Il presidente del Consiglio dei ministri Hohenwart si era espresso già nel 1870, in una nota programmatica, a favore dell'attribuzione al governo imperiale di tutto il potere esecutivo anche per l'applicazione delle leggi approvate nelle Diete. Hohenwart, profondo conoscitore dell'apparato amministrativo, sapeva bene qual'era la posta in gioco, così come l'aveva saputo Goluchowski, anch'egli esperto di amministrazione⁹¹. Ad ogni modo, gli stessi luogotenenti galiziani, benché fossero un'emanazione dell'imperatore e del suo governo, "si sentivano impegnati politicamente e moralmente nei confronti della Dieta" e cercarono sempre di ottenerne l'appoggio. Nel 1912 l'allora luogotenente Michal Bobrzynski descrisse la situazione nel modo seguente: "Al fine di potere efficacemente esporre le aspirazioni e i bisogni della provincia davanti al governo centrale, abbisogno dell'appoggio e della fiducia della provincia e della sua rappresentanza legale"⁹².

I liberali tedeschi avrebbero anche potuto accettare, a certe condizioni, la posizione speciale che si andava delineando per la Galizia: essi, infatti, sia per consolidare il proprio ruolo politico, sia per considerazioni di carattere nazionale, vi erano favorevoli, ma non volevano che la proposta di Hohenwart fosse un precedente per altri compromessi⁹³. Proprio questa però era l'intenzione del presidente del Consiglio dei ministri. Le sue trattative con i cechi culminarono negli "Articoli fondamentali" dell'ottobre 1871, con i quali la Dieta boema riconosceva il Compromesso austro-ungherese del 1867 e gli "affari comuni" in esso previsti (politica estera, difesa e i relativi aspetti finanziari). Tutte le altre questioni "devono d'ora innanzi essere soggette, in linea di principio, al sovrano potere decisionale della Dieta boema e, dal punto di vista amministrativo, alla competenza del governo provinciale boemo". La Dieta riconobbe, tuttavia, anche l'esistenza di materie "che devono essere amministrate non insieme, bensì secondo principi comuni da concordare di volta in volta". Su tali materie il regno di Boemia era pronto a trasferire volontariamente competenze legislative ad una assemblea di delegati delle province non ungheresi e competenze esecutive ad un governo composto da ministri di settore e da cancellieri di corte, ovvero dai ministri provinciali. Inoltre, il cancelliere di corte boemo sarebbe diventato anche l'unico responsabile amministrativo per l'applicazione delle leggi della provincia⁹⁴.

⁹¹ TH. KLETECKA, *Der Ausgleichsversuch*, cit., pp. 4 ss.

⁹² Citato in S. GRODZINSKI, *op. cit.*

⁹³ Cfr. TH. KLETECKA, *Der Ausgleichsversuch*, cit., pp. 88-91 ss.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 233 ss.; O. URBAN, *Tschechische Gesellschaft*, cit., pp. 367 ss.

L'effettiva attuazione degli articoli fondamentali avrebbe comportato una riorganizzazione profonda dei rapporti politici e costituzionali austriaci. La Boemia, comunque, avrebbe avuto una posizione simile, ma, in ultima analisi, non uguale a quella dell'Ungheria, poiché l'elenco delle competenze alle quali la Boemia era disposta a rinunciare in favore di un "sopra-stato" era più ampio di quello concesso a suo tempo da parte dell'Ungheria. In ogni caso, gli articoli fondamentali avrebbero comportato inevitabilmente uno sviluppo verso un maggiore federalismo, come riconobbero subito sostenitori e avversari. Gli articoli fondamentali non passarono in parlamento, e con essi cadde anche il governo Hohenwart. Il successivo governo, d'ispirazione tedesco-liberale e centralistica, si affrettò a portare ad approvazione nel 1873 la riforma elettorale che doveva sottrarre il Reichstag "all'arbitrio delle cangianti maggioranze delle Diete" ovvero, da un altro punto di vista, privare le province di uno strumento essenziale per la loro partecipazione alla legislazione imperiale⁹⁵.

Con il 1873 si concluse la fase delle lotte costituzionali, degli scontri sulla distribuzione delle competenze fra l'Impero e le province. Lentamente ci si abituò all'idea della "casa costituzionale" che era stata ormai costruita e da allora in poi ci si dedicò ad "arredarla" nella maniera più confortevole possibile, tenuto conto, naturalmente, delle rispettive opinioni. Per una nuova e, peraltro, ultima, ridistribuzione di competenze si dovette attendere fino al 1907.

In quell'anno, nel corso delle trattative sulla riforma elettorale riguardante il Reichsrat, alcuni deputati polacchi manifestarono ancora una volta il desiderio di ampliare le competenze della Dieta. Nel rispetto delle leggi quadro dell'Impero, si chiedeva il trasferimento alle province della competenza sull'intero sistema scolastico e sulla lingua ufficiale, l'ampliamento delle loro attribuzioni in materia di finanza locale e la precisazione dei loro compiti nel settore dell'agricoltura al fine di poter stabilire con certezza ciò che spettava all'Impero e ciò che invece spettava alle province; inoltre si rivendicava per queste ultime la facoltà di emanare disposizioni relative alla legislazione penale e civile, data la scarsa incidenza di leggi prive di una sanzione penale, e la possibilità di concorrere, tramite propria attività legislativa, all'organizzazione delle autorità amministrative e giudiziarie dello stato⁹⁶. Numerosi deputati si unirono a questa iniziativa e sul tema si sviluppò un interessante dibattito all'interno della Commissione per la riforma elettorale ovvero in una Sotto-

⁹⁵ Cfr. K. VOCELKA, *Das Wahlrecht*, cit., pp. 55 ss.

⁹⁶ Vedi sul tema H. P. HYE, *Ein politischer Preis des allgemeinen und länders- bzw. wahlbezirksweise gleichen Männerwahlrechts zum Abgeordnetenhaus - die Lex Starzyński*, in K. KAISEROVA (a cura di), *Čechy a Sasko v proměnách dějin. Böhmen und Sachsen im Wandel der Geschichte*, Usti nad Labem 1994, pp. 181-225.

commissione, nonché nel *plenum* della Camera dei deputati. La rilevanza di tale dibattito deriva non solo dal fatto che il deputato tirolese Karl von Grabmayr, un liberale moderato, relatore per conto della Commissione, appoggiò le mozioni presentate dal polacco conservatore Starzyński, ma anche dal fatto che, dopo quarant'anni di esperienze autonomistiche, gli interventi costituirono quasi un bilancio sui risultati ottenuti, con le loro luci e le loro ombre.

Alla Sottocommissione e nel *plenum* vennero presentate numerose mozioni che contenevano un vasto spettro di posizioni relative agli sviluppi auspicati. Si andava da una riforma globale, avente come scopo il rafforzamento delle province, ovvero delle loro competenze rispetto a quanto previsto nella legge fondamentale del 1867 e negli statuti del 1861; alla proposta di superare le incertezze esistenti riguardo alla delimitazione delle competenze tramite una semplice deliberazione, fino all'idea di non toccare in alcun modo la materia per non offrire alle Diete la possibilità di ampliare le loro competenze⁹⁷.

Nelle sue mozioni Starzyński si era limitato a prendere in considerazione il settore della legislazione penale e civile e la partecipazione delle province alla ristrutturazione degli uffici statali (in entrambi i casi solo relativamente alle materie di competenza provinciale); tali mozioni furono, infine, approvate. Resta aperta la questione se questo passo abbia significato un'effettiva federalizzazione delle leggi costituzionali, cioè di un ulteriore sviluppo in senso federalista della costituzione, come opinò nel 1917 Julius Ofner, oppure semplicemente una riconquista di quanto era già contenuto nella costituzione rispetto alla prassi sfavorevole al federalismo instauratasi nei decenni ad essa successivi, come argomentarono i presentatori dell'emendamento⁹⁸. Comunque sia, neppure con la legge Starzyński, che portava evidenti i segni del compromesso, vennero eliminate le incertezze relative alla delimitazione delle

⁹⁷ Per i relativi dibattiti vedi i protocolli della Commissione per la riforma elettorale in Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 2727 der Beilagen, 60.-62. Sitzung am 26., 27. und 29. Oktober 1906, pp. 703-728. Inoltre Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 451. und 452. Sitzung am 16. und 17. November 1906, pp. 39896-39931 e 39967-39984.

⁹⁸ J. OFNER, Äußerung, in *Die Länderautonomie. Verhandlungen der Wiener Juristischen Gesellschaft im Februar 1917*, Wien 1917, citato in G. STOURZH, *Die Länderautonomie*, cit., p. 47. Strazyński sosteneva invece che si trattava solamente "di una definizione e di una garanzia per quei diritti delle Diete che già oggi appartengono ad esse sulla base della legislazione vigente". Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 451. Sitzung am 16. November 1906, p. 39925. Grabmayr vedeva nell'iniziativa la volontà "di liberare le Diete dalle catene che sono state loro imposte con un'interpretazione sbagliata e contro la lettera e il senso delle leggi fondamentali (...) e di ristabilire il vero senso di queste leggi nei casi in cui esso è stato ritenuto dubbio o artificiosamente fatto apparire tale". *Ibidem*, 2727 der Beilagen, 60. Sitzung am 26. Oktober 1906, p. 705 e 62. Sitzung am 29. Oktober 1906, p. 723.

competenze. Ludwig Spiegel, analizzando le singole disposizioni della legge, afferma: “Non voglio tentare ora di decifrare il senso dei passaggi più oscuri (...) ma desidero osservare che il testo non offre appoggi sufficientemente sicuri per un’interpretazione”⁹⁹.

In materia di agricoltura, regolamentata dall’articolo 18 degli ordinamenti provinciali, il Reichsrat non poteva prendere alcuna decisione con valore di legge non avendo la necessaria competenza; in compenso la Camera dei deputati approvò una risoluzione in cui si dava l’“interpretazione autentica” del concetto di “agricoltura provinciale”. La Dieta galiziana elevò poi, nel 1909, questa risoluzione al rango di legge provinciale; le altre Diete non ne seguirono l’esempio, ma poiché il governo si attenne al concetto definito nella risoluzione, essa si rivelò determinante anche per le restanti province¹⁰⁰, visto che l’entrata in vigore di qualsiasi legge era condizionata dalla sanzione imperiale, che poteva essere concessa soltanto su richiesta del governo. L’efficacia di una legge derivava dalla sanzione dell’imperatore, il quale, in tal modo, esercitava il potere legislativo, insieme con il Reichsrat e le Diete, in quanto unico depositario del potere statale. Tutte le leggi avevano pertanto la stessa qualità normativa e si differenziavano in leggi dell’Impero e in leggi provinciali soltanto per il differente ambito territoriale di applicazione. Le leggi provinciali erano leggi dell’Impero con valore locale¹⁰¹; da ciò conseguiva che il principio “la legge statale è più forte di quella provinciale” non era applicabile in Austria, dove invece vigeva la regola *lex posterior derogat priori*, il che aveva notevoli ripercussioni sull’attività concreta degli uomini politici e sull’omogeneità, fosse essa temuta o auspicata, delle norme giuridiche¹⁰².

Con la “lex Starzyński” si chiuse l’aspetto legislativo della lotta per una più precisa definizione dei diritti delle province. Ma cosa succedeva nella pratica? Una fondata risposta a questa domanda è tuttavia difficile se non addirittura impossibile, visto lo stadio attuale della ricerca.

Già nel 1907 Ludwig Spiegel scriveva nel suo contributo all’*Österreichisches Staatslexikon*: “Per farsi veramente un’idea chiara della partecipazione delle Diete al processo legislativo, la via da percorrere è quella di inventariare ed analizzare le leggi provinciali”, e Heinrich Rauchberg riprendeva questa idea nel 1916 nella sua risposta all’indagine dell’ “*Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*” sulla *Posizione delle province nell’ambito della costi-*

⁹⁹ L. SPIEGEL, *Länder C: Autonomie und Selbstverwaltung in der Gegenwart I: Landesordnungen*; in E. MISCHLER - J. ULBRICH (a cura di), *op. cit.*, pp. 395-430, qui p. 417.

¹⁰⁰ S. STRAZYSKI, *Gutachten in “Länderautonomie”*, cit., pp. 167-183, qui pp. 169 ss.

¹⁰¹ Cfr. W. BRAUNEDER, *Österreichische Verfassungsentwicklung*, cit.

¹⁰² Cfr. F. SPIEGEL, *Die Landesordnungen*, cit., p. 419.

tuzione austriaca: “Esiste solo un modo per valutare le legislazioni provinciali: prendere in esame l’attività legislativa delle Diete”¹⁰³. Tale opera di inventariazione ed analisi, a tutt’oggi, non è stata compiuta e andrebbe, comunque, ben al di là delle capacità di una singola persona.

Ad ogni modo, un primo approccio alla materia potrebbe essere la consultazione delle fonti conservate presso l’Archivio amministrativo generale a Vienna. Negli atti del ministero degli interni si ritrovano informazioni particolareggiate sull’attività annuale delle Diete, suddivisa in: progetti di legge e decisioni che necessitavano della sanzione sovrana, materie sulle quali la Dieta era chiamata - ai sensi dell’articolo 19 degli statuti - a sottoporre mozioni e proposte in relazione ai loro aspetti generali o alle loro ripercussioni sulla provincia, nonché, infine, questioni attinenti all’amministrazione autonoma provinciale¹⁰⁴.

In linea di massima si può affermare che la produzione legislativa delle Diete, dopo stentati inizi negli anni settanta, si ampliò notevolmente negli anni novanta. I motivi di ciò risiedono, da un lato, in maggiori possibilità materiali in quanto, con la completa attuazione della legge sui vincoli fondiari, vi erano più mezzi finanziari a disposizione per altri scopi¹⁰⁵, dall’altro lato nella situazione politica generale, caratterizzata dal fatto che il parlamento centrale si trovava sempre più spesso paralizzato. Sintomatica di tale stato di cose è una dichiarazione del deputato cattolico conservatore Etz dell’Alta Austria che, nel 1906, rimproverò ai suoi “connazionali” tedeschi della Boemia: “Come è possibile che noi delle regioni alpine dobbiamo attendere per decenni l’applicazione di leggi per noi importanti perché voi, nella vostra provincia, non trovate l’accordo con i cechi?”¹⁰⁶. Le controversie specificamente provinciali si riflettevano sempre più di frequente in ambito parlamentare, così che spesso si ritenne opportuno ripiegare sulla via della legislazione provinciale, una via che il governo Körber, peraltro, arrivò a prendere in considerazione anche per gli affari imperiali, nonostante la difficoltà di dover mettere d’accordo 17 Diete.

¹⁰³ *Ibidem*, p.418; H. RAUCHBERG, *Die Rundfrage über die “Länderautonomie”*, in “Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht”, n. 3, 1916-1918, pp. 282-307, qui p. 292.

¹⁰⁴ Materiale riguardante “Landtagswahlen, Landesvertretungen”, si trova in AVA, MdI, Präs. 31. Riassunti dei lavori venivano compilati alla fine di ogni sessione per fornire informazioni all’imperatore. Essi erano poi trasmessi dal capitano provinciale (ovvero maresciallo) al luogotenente e da questi al ministero degli interni. L’art. 40 degli ordinamenti provinciali recitava: “I dibattiti della Dieta devono essere portati a conoscenza dell’imperatore con l’invio dei verbali di seduta per il tramite del luogotenente”.

¹⁰⁵ Cfr. H. P. HYE, *La dinamica*, cit.

¹⁰⁶ Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 451. Sitzung am 16. November 1906, p. 39912.

Dall'altro lato le province manifestarono la tendenza ad occuparsi sempre più di questioni generali. Così, ad esempio, la Dieta della Bassa Austria nel 1898 e nel 1899 sollecitò il governo a ritirare le sue proposte relative all'accordo economico con l'Ungheria, giudicate svantaggiose, motivando l'iniziativa con il fatto che "dei corpi parlamentari rappresentativi è attualmente riunita solo la Dieta della Bassa Austria" che si sentiva perciò legittimata ad attivarsi¹⁰⁷.

Volendo dare credito alle voci critiche che si levarono nel corso del dibattito per una grande riforma negli anni 1916-17, la qualità delle leggi delle province non teneva sempre il passo con la quantità. Ad alcuni risultati positivi si contrapponeva, infatti, "una produzione legislativa alquanto dilettesca, che spesso partoriva leggi incomprensibili, scarsamente ponderate, rispondenti alle esigenze momentanee dei partiti, la cui applicazione è un vero tormento per le autorità a ciò preposte"¹⁰⁸, e non solo per loro, bensì anche e soprattutto per la popolazione dei cui bisogni quelle stesse leggi avrebbero dovuto tener conto. Né fu sempre raggiunto l'obiettivo principale di una legislazione provinciale autonoma, quello cioè di rispondere alle particolarità locali ed alle esigenze regionali, dato che anche le leggi della provincia si fondavano, in misura non indifferente, su proposte del governo viennese che, in quanto tali, erano animate da uno spirito di omogeneità¹⁰⁹. Invero, le province non recepivano pedissequamente tali proposte; ad esempio, nel 1886-87 in tutte le Diete - escluse quelle della Boemia e della Dalmazia - fu presentata una proposta di legge riguardante la modifica delle norme sulla caccia: quattro province la respinsero in blocco (Carinzia, Tirolo, Vorarlberg e Alta Austria), cinque la rinviarono alle rispettive giunte affinché preparassero una relazione (Stiria, Salisburghese, Moravia, Gorizia e Trieste) e solo sei la approvarono (Bassa Austria, Bucovina, Carniola, Istria, Galizia, Slesia) sia pure, come si esprime

¹⁰⁷ *Zusammenfassung der in der III. Session der 8. Wahlperiode 1898-1899 des Niederösterreichischen Landtages gefaßten Beschlüsse*, Wien 1899, pp. 215, 217 ss., citato in G. SCHMITZ, *Organe und Arbeitsweise, Strukturen und Leistungen der Landesvertretungen*, in A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, cit., vol. VII, cit.

¹⁰⁸ R.V. HERRNRITZ, *Gutachten in "Länderautonomie"*, cit., p. 44.

¹⁰⁹ Tezner rilevava nel 1912 che "la varietà della legislazione provinciale non è così pronunciata come si sarebbe portati a credere considerando che essa è il prodotto di 17 province molto diverse dal punto di vista culturale e nazionale". F. TEZNER, *Die Volksvertretung*, Wien 1912, p. 655. Lo stesso autore rimproverava poi alle Diete "di lasciare nella maggior parte dei casi il lavoro redazionale al governo" ovvero "di alleggerirsi il compito tramite un vasto e irriflesso lavoro di copiatura". Questa era la causa per cui "in Austria c'è carenza di deputati solerti e capaci (...), si politicizza all'eccesso e si cerca di evitare il produttivo lavoro parlamentare che è meno vistoso e più pesante". F. TEZNER, *Die erreichbaren Reformen*, cit., p. 146.

il ministero per l'agricoltura, con alcune modifiche essenziali. In cinque casi quest'ultimo accolse comunque gli emendamenti apportati dalle Diete e chiese per essi la sanzione sovrana, mentre respinse quelli della Galizia in quanto contrari al principio fondamentale della legge. Il ministero non si diede peraltro la pena di discutere se questi emendamenti tenessero conto o meno delle necessità della Galizia¹¹⁰.

La qualità della produzione legislativa dipendeva senza dubbio anche dalla durata relativamente breve dei periodi di sessione. In genere perfino le Diete più importanti, come ad esempio la boema, si riunivano due volte all'anno per quattro o sei settimane, quelle minori anche meno¹¹¹. Per la convocazione ci si atteneva alla disponibilità dei deputati. Così il luogotenente di Praga d'accordo con il maresciallo superiore era favorevole a convocazioni nei mesi invernali "perché d'estate e nell'autunno esse andrebbero contro alle abitudini generali", mentre in Carniola la sessione doveva cominciare ai primi di settembre "al fine di poterla chiudere prima che inizi la vendemmia"¹¹². Anche gli impegni professionali dei deputati interferivano con lo svolgimento dei lavori parlamentari se è vero, ad esempio, che il presidente vicario della commissione edilizia della Dieta della Bassa Austria, "l'architetto Maresch, residente a Baden, (viene) così di rado a Vienna che, nonostante ripetuti ammonimenti del maresciallo, anche le questioni più importanti attendono ancora di essere sbrigate"¹¹³.

Esisteva certo anche nella vita politica una scala delle priorità: fino al 1873 molti deputati dietali erano *ex-officio* anche membri del Reichsrat o delle Delegazioni. I lavori in questi organi avevano precedenza assoluta sulle sedute della Dieta: queste ultime dovevano essere già finite (o venire sospese) quando iniziavano i primi. In queste condizioni il governo dedicava grande attenzione "alla successione delle proposte di legge secondo la loro importanza ed urgenza" (misurate, beninteso, con il metro degli interessi delle autorità centrali)¹¹⁴ e le iniziative dei deputati dietali venivano spesso prese in scarsa considerazione.

Tuttavia le Diete hanno lavorato molto bene in alcuni settori anche se, come detto, non può ancora essere compiuta una valutazione globale. I deputati provinciali lamentarono spesso che, anche quando la Dieta adottava delle

¹¹⁰ AVA, MdI, PräS. 31, Karton 930, 2953/1887.

¹¹¹ Vedi un quadro riassuntivo delle sessioni dietali in Boemia in O. URBAN, *Der Böhmisches Landtag*, cit., tabella 5.

¹¹² AVA, MdI, PräS., Karton 934, 3749/1988; Karton 929, 3777/1882.

¹¹³ *Ibidem*, Karton 931, 1249/1892.

¹¹⁴ *Ibidem*, 4896/1884.

deliberazioni, queste non venivano attuate perché non di rado non ricevevano la sanzione sovrana. Se non si voleva incorrere in questo inconveniente si poteva adottare la procedura della giunta dell'Alta Austria la quale, "prima di presentare progetti di legge effettua regolarmente dei sondaggi, chiedendo lumi anche al governo imperial-regio (...) che dà in molti casi una risposta negativa rifacendosi a leggi già in vigore"¹¹⁵. In una certa storiografia delle province e anche dello stato austriaco tali lagnanze vengono riprese continuamente e "comprovate" con singoli esempi. Non si può però affermare con sicurezza quanto vadano generalizzate critiche di questo genere. Il deputato dell'Alta Austria autore delle affermazioni appena citate, proseguiva infatti: "Del resto sono del parere che per questo motivo (la mancata concessione della sanzione sovrana, *n.d.a.*) non si sia perso molto e non si vedono in arrivo pericoli per l'Alta Austria"¹¹⁶. Da un'analisi delle fonti risulta che nel 1888-89 non fu respinta nessuna delle 34 deliberazioni della Dieta boema per le quali era necessaria la sanzione sovrana. Nella sessione successiva si ebbero 30 deliberazioni dello stesso tipo delle quali solo due non vennero sanzionate dall'imperatore¹¹⁷. Una di esse con le opportune modificazioni divenne poi legge, mentre la seconda rimase definitivamente bloccata, benché si trattasse di una questione molto importante, vale a dire dell'introduzione dell'uso di entrambe le lingue della provincia negli uffici locali.

La prassi relativa alla concessione ovvero al rifiuto della sanzione imperiale non è ancora stata studiata in modo sistematico. Sulla base degli indizi che si hanno a disposizione, si sarebbe portati a dire che le relative decisioni non dipendevano da valutazioni sulla materia o sulla qualità tecnico-legislativa e neppure sulla compatibilità con norme generali del diritto (benché tutto ciò non fosse certo secondario) quanto dalla opportunità politica del momento.

Un eloquente esempio di ciò è dato dal settore scolastico. L'articolo 19, paragrafo 3 della legge costituzionale sui diritti del cittadino -contenente il cosiddetto "divieto di apprendimento forzato della lingua" - stabiliva che in scuole di province bilingui la lingua che non era lingua d'insegnamento non doveva essere obbligatoriamente studiata. Ora, se i licei rientravano nelle competenze dell'Impero, per le scuole elementari erano competenti le Diete. Sia la Dieta tirolese che quella dalmatina con molta ragionevolezza decisero a cavallo fra gli anni sessanta e settanta che entrambe le lingue delle rispettive province dovessero valere come materie di studio obbligatorie¹¹⁸. Le relative

¹¹⁵ H. SLAPNICKA, *Oberösterreich unter Kaiser Franz Joseph (1861-1918)*, Linz 1982, p. 49.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 49 ss.

¹¹⁷ AVA, MdI, Präs., Karton 935, 3559/1889; 3950/1890.

¹¹⁸ H. BURGER, *Sprachenrecht*, cit., pp. 46 ss.

leggi, benché fossero in evidente contraddizione con la legge costituzionale, furono sanzionate.

Se anche si poteva sostenere che le leggi in questione riguardavano territori lontani dai paesi boemi che erano stati all'origine del divieto dell'apprendimento forzato della seconda lingua, vent'anni più tardi questo argomento cadeva poiché, nel 1895, la Dieta morava approvò una legge secondo la quale nelle scuole di primo grado "anche la seconda lingua provinciale doveva valere come materia obbligatoria per tutti gli alunni". Il governo centrale appoggiò la richiesta della sanzione per questa legge perché vi vedeva "una manifestazione della volontà delle due stirpi rappresentate in Dieta"¹¹⁹ e "la concordia delle stirpi", così necessaria in uno stato multinazionale, poteva anche indurre a disattendere disposizioni di leggi costituzionali.

La incompatibilità con le leggi fondamentali venne invece regolarmente evocata quando si trattava di aspirazioni proprie di un solo gruppo linguistico, nel caso fossero politicamente inopportune. La cosiddetta legge Kolisko, la quale stabiliva che in tutte le scuole pubbliche della Bassa Austria la lingua d'insegnamento dovesse essere "esclusivamente il tedesco", venne votata ogni anno dal 1897 al 1909 dalla Dieta, ma ogni anno le venne negata la sanzione¹²⁰.

Resta aperta la questione se la ripetuta adozione da parte delle Diete di proposte di legge riguardanti materie come quella qui ricordata o altre simili fosse intesa "sul serio" o non avesse piuttosto il valore di una dimostrazione politica per migliorare la propria immagine davanti agli elettori, tanto più che nessuno poteva avere dubbi sulla risposta negativa del sovrano. Certo è il fatto che le Diete servivano spesso come tribune per dare voce all'opinione pubblica anche in quelle questioni che andavano oltre gli interessi provinciali veri e propri. Nel 1903, ad esempio, la Dieta del Salisburghese votò un documento di protesta contro l'introduzione di un esercito ungherese autonomo; nel 1904 contro la creazione di classi parallele ceche ovvero polacche negli istituti di formazione professionale in Slesia¹²¹.

Nel valutare la prassi della sanzione sovrana per deliberazioni dietali le considerazioni generali appena esposte vanno costantemente tenute presenti al fine di comprendere la complessa situazione politica derivata dalla contrapposizione fra centralismo e federalismo.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 154 ss.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 167 ss.; B. SUTTER, *Die politische und rechtliche Stellung der Deutschen in Österreich von 1848 bis 1918*, in A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, Wien 1980, vol. III, pp. 154-339, qui 275 ss.

¹²¹ Cfr. H. HAAS, *Vom Liberalismus zum Deutschliberalismus*, in H. DOPSCH - H. SPATZENEGGER (a cura di), *Geschichte Salzburgs. Stadt und Land*, Salzburg 1988, pp. 833-900, qui 859.

Il richiamo alla legge morava sulle scuole di primo grado del 1895 è di grande significato anche per un altro motivo. Essa rende visibile uno sviluppo che, dopo il cambio di secolo, divenne sempre più importante e mise in discussione i termini di riferimento tradizionali di centralismo e federalismo (fino ad allora sempre personificati dallo stato da una parte e dalle province dall'altra). Non erano tanto (o non solo) le province che ambivano a divenire i cardini della costituzione materiale cisleitana¹²² e la base per la riforma istituzionale del vecchio stato, quanto piuttosto le nazionalità (ovvero "le stirpi"). Non ci si voleva più affidare al contenitore della autonomia provinciale, si voleva piuttosto uscire da quel contenitore alla ricerca di strutture più adeguate alle proprie aspirazioni. La parola d'ordine di quegli anni divenne: "autonomia nazionale". Essa non significava altro se non "un ordinamento statale così articolato da fare delle nazionalità le sue unità costitutive e da permettere loro di esprimere la propria legittimità originaria"¹²³. Sembra che all'epoca ben pochi abbiano preso in considerazione che una simile idea di autonomia nazionale comportava una sorta di segregazione. Essa poi, basandosi su una concezione dello stato troppo unilaterale, rendeva problematico, se non impossibile, il presupposto di qualsiasi ordinamento federalista, vale a dire il consenso fra le parti.

Nel decennio anteriore alla grande guerra la "etnicizzazione della politica austriaca" spinse in secondo piano tutte le altre costellazioni politiche¹²⁴.

Fino ad ora si è fatto cenno soprattutto agli aspetti legislativi, ma la citazione sopra riportata riconduce ad un altro ambito dell'attività statale che, nell'esperienza quotidiana dei cittadini, riveste un ruolo anche più importante, perché più immediato: l'amministrazione.

Nel 1867 il conte Anton Auersperg affermò, durante un dibattito alla Camera alta: "La vita dello stato non deriva dagli articoli delle leggi, bensì sono questi che si devono conformare alle consuetudini dello stato"¹²⁵. Tali "consuetudini dello stato" erano però determinate dal predominio del potere esecutivo su quello legislativo. Già Anton von Schmerling aveva annotato, nelle sue memorie pubblicate negli anni ottanta: "Si può pensare come si vuole, ma ogni costituzione e ogni diritto restano sempre una questione di potere (...). Alla fine è solo il potere che decide la lotta. Se il governo è più

¹²² G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., p. 188.

¹²³ *Ibidem*, p. 244. L'autore si richiama qui a E. RADL, *Der Kampf zwischen Tschechen und Deutschen*, Reichenberg, 1928, pp. 119 ss.

¹²⁴ Cfr. G. STOURZH, *The Multinational Empire Revisited: Reflections on Late Imperial Austria*, in "Austrian History Yearbook", n. 23, 1992, pp. 1-22, qui pp. 18, 20.

¹²⁵ Sten. Prot. HH., IV. Session, 18. Sitzung am 29. November 1867, p. 307.

forte e può appoggiarsi a qualche altro fattore che non sia il parlamento, allora esso non terrà in conto il parlamento; se ad essere più forti sono i parlamenti, allora essi hanno il potere nelle loro mani e costringono il governo a cedere alle loro richieste”¹²⁶. Nel suo intervento al dibattito sulla *lex Starzyński*, il deputato giovane-ceco Herold lamentò “il fatto (...) che, per quanto attiene agli organi esecutivi e di governo, l’amministrazione è stata improntata in maniera talmente centralistica ed assolutistica che finora né il parlamento, con tutti i suoi ideali di libertà, (...) e neppure le Diete, con le loro lotte per affermare la propria esistenza ed autonomia, hanno alcuna rilevanza, tanto che qualunque burocrate in buona posizione e benvisto è molto più potente di tutta la popolazione presa assieme”¹²⁷. Tale affermazione è certamente eccessiva, però anche gli studiosi riconobbero la fondamentale verità che descriveva. “Nella vita quotidiana, il potere è essenzialmente amministrazione”, ebbe a dire Max Weber¹²⁸.

In effetti le province non avevano funzioni soltanto legislative, ma anche amministrative; esse non erano province solo dal punto di vista del diritto costituzionale e - con l’eccezione del Tirolo-Vorarlberg, di Gorizia, Trieste e dell’Istria - dal punto di vista del diritto amministrativo (in quanto territorio amministrativo di un governatore), ma erano anche organi di un’amministrazione autonoma di grado superiore¹²⁹, e proprio questa dimensione conferiva loro una particolare importanza. Per una lunga serie di motivi - che riguardavano, tra l’altro, considerazioni di natura sia ideologica che finanziaria - all’inizio dell’era costituzionale i circoli più influenti erano disposti ad affidare ad enti di amministrazione autonoma, e quindi anche alle province, un certo numero di importanti competenze amministrative sebbene, come illustrato in precedenza, questa “ritirata” da parte della burocrazia centrale non fosse gradita a tutti. Secondo la concezione liberale, i cui precursori in Germania avevano già sostenuto questo punto di vista due o tre generazioni prima, occorreva superare lo “stato munifico” dell’assolutismo illuminato e delimitare le sue competenze ai compiti della difesa e dell’ordine pubblico, come enunciato dal giovane Wilhelm von Humboldt.

Si ritiene comunemente che in Cisleitania i liberali la pensassero allo stesso modo, anche se qui la tradizione del giuseppinismo suggeriva piuttosto altri

¹²⁶ *Der Vater der Verfassung. Aus den Denkwürdigkeiten Anton Ritters von Schmerling*, Wien 1993, p. 92.

¹²⁷ Sten. Prot. Abg., XVII. Session, 451. Sitzung am 16. November 1906, p. 39917 (dep. Herold).

¹²⁸ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1972⁵, p. 162.

¹²⁹ Su questo tema vedi P. URBANITSCH, *Zentralmacht*, cit.

modelli¹³⁰. Accanto a queste “premesse ideologiche errate”, secondo la mentalità della generazione successiva, accanto a “una teoria politica insostenibile”, per la quale “la maggiore indipendenza possibile dallo stato è di per sé auspicabile e obiettivamente giusta”¹³¹, a rendere più facile l’opzione dei liberali a favore di “meno stato”¹³² concorse certamente anche la catastrofica situazione finanziaria lasciata in eredità dal neoassolutismo. Karl Brockhausen, rinomato docente di diritto, così descrisse quella situazione cinquant’anni più tardi: “Lo Stato si allontana, consapevolmente, dalla popolazione: esso conserva i suoi strumenti di potere - l’apparato militare, di giustizia, di polizia - che operano tramite ordini e divieti, cioè a basso costo. Rinuncia però a tutti i grandi settori di spesa, quali il sistema scolastico, la sanità, l’assistenza. Così, agli occhi del popolo, lo Stato si personifica nell’esecutore giudiziario, nel poliziotto, nell’esattore fiscale e nell’oppressore militare, mentre la provincia diventa il donatore e il benefattore”¹³³. In altre parole, allo stato dovevano restare la sovranità e le competenze di alto governo, mentre alle province andava ciò che si può definire la moderna amministrazione dei servizi¹³⁴.

Quel che nel 1877 l’economista Adolph Wagner affermava per la Germania e cioè che “ai giorni nostri l’espansione dell’attività - e di conseguenza del

¹³⁰ Vedi G.-CH. V. UNRUH, *Bürgermeister und Landräte als Gestalter kommunaler Leistungsverwaltung*, in H.H. BLOTEVOGEL (a cura di), *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik*, Köln-Wien 1990, pp. 43-55, qui p. 46. Non è un caso che si debba ricorrere a bibliografia orientata sull’esempio tedesco. Il profilo ideologico del ceto politico dirigente della Cisleltania negli anni sessanta e primi anni settanta è infatti ancora poco indagato (sia per il livello statale che quello provinciale e comunale).

¹³¹ F. TEZNER, *Die erreichbaren Reformen*, cit., p. 145; H. RAUCHBERG, *Gutachten*, cit., p. 128-150, qui p. 130. A pag. 147 l’autore precisa il suo giudizio: “La richiesta di una sfera amministrativa sottratta all’influenza dello stato e detenuta da corpi autonomi appartiene alle dottrine della prima metà del secolo scorso che oggi nessuno con un po’ di scienza o di esperienza prende più sul serio”.

¹³² H. H. BRANDT, *Der österreichische Neoabsolutismus*, cit. e H. RUMPLER, *Der Kampf*, cit.

¹³³ C. BROCKHAUSEN, *Gutachten*, cit., p. 13.

¹³⁴ Il concetto di *Leistungsverwaltung*, utilizzato per la prima volta da Hegel, fu arricchito da Lorenz Stein, secondo il quale compito dell’amministrazione era provvedere “ai bisogni collettivi della società”. A partire da Ernst Forsthoff il concetto è divenuto “parte integrante dell’apparato concettuale della scienza del diritto e dell’amministrazione”. H. MATZERATH, “*Kommunale Leistungsverwaltung*”. *Zu Bedeutung und politischer Funktion des Begriffs im 19. und 20. Jahrhundert*, in H.H. BLOTEVOGEL, *Kommunale Leistungsverwaltung*, cit., pp. 3-24, qui p. 4. Vedi L. V. STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Leipzig 1850³, pp. 85 ss.; E.R. HUBER, *Vorsorge für das Dasein. Ein Grundbegriff in der Staatslehre Hegels und Lorenz von Steins*, in Id. (a cura di), *Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Berlin 1975, pp. 319-342, qui pp. 329 ss.; E. FORSTHOFF, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart-Berlin 1938.

bisogno finanziario- si riscontra più nel comune che nello stato”¹³⁵, è valido, con uno scarto temporale, anche per la Monarchia asburgica. Nel 1907 Karl Renner dichiarò, in un dibattito parlamentare, che l’amministrazione autonoma nel suo complesso (cioè province, distretti e comuni) “oggi ha messo in secondo piano l’amministrazione statale sia per i mezzi a disposizione sia, forse, anche per i servizi concreti, e pertanto possiamo dire che, col passare del tempo, la vera amministrazione statale sarà esercitata dagli enti autonomi, non dallo Stato”¹³⁶. E Josef Redlich si riallacciò a tale dichiarazione quando, durante lo stesso dibattito, disse: “La nostra amministrazione interna, che ci costa tanto, (...) è ben lontana dai veri doveri di un’amministrazione moderna. Constatiamo che le Diete, i distretti e i comuni forniscono quasi tutto ciò che il cittadino ha bisogno di ricevere dallo Stato dalla nascita fino alla morte: dal brefotrofia fino ai cimiteri comunali, passando per gli ospedali pubblici, a tutto provvede l’amministrazione locale. Il vero problema risiede nel modo sprovveduto col quale, a partire da Schmerling, dopo il ritiro di Bach, l’amministrazione interna dell’Austria è stata utilizzata, diretta e regolata dal punto di vista legislativo”¹³⁷.

Per poter fornire questi servizi le amministrazioni locali si erano dovute dotare di un’organizzazione propria. Abbiamo già accennato agli inizi di tale evoluzione, ai tempi di Goluchowski, e al fallimento della sua idea di unificare l’amministrazione autonoma e quella politica in una sola mano, cioè quella del responsabile politico della provincia. La conseguenza fu il fenomeno di una doppia struttura amministrativa, di un’amministrazione a “doppio binario” che caratterizzò l’Austria asburgica.

Originariamente all’amministrazione autonoma dovevano essere assegnati solo compiti relativamente modesti, connessi ad una pura e semplice amministrazione finanziaria, come si evince da un decreto di Schmerling secondo il quale anche nelle “materie provinciali” enunciate negli statuti “la competenza amministrativa delle autorità politiche resta intatta. La Rappresentanza provinciale ha la possibilità di incidere solo in quanto, per determinati compiti, le vengono assegnate somme tratte dal fondo provinciale”¹³⁸. Si ebbero in seguito ricorrenti tentativi di fare amministrare taluni settori di competenza delle province tramite uffici amministrativi statali (e in certi casi ad essi si ricorse effettivamente), ma in generale le Rappresentanze provinciali provvidero da

¹³⁵ A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, Leipzig-Heidelberg 1877, p. 69, nota 42, citato in H. MATZERATH, “*Kommunale Leistungsverwaltung*”, cit., p. 13.

¹³⁶ Sten. Prot. Abg., XVIII. Session, 4. Sitzung am 27. Juni 1907, p. 121 (dep. Renner).

¹³⁷ *Ibidem*, p. 127 (dep. Redlich).

¹³⁸ AVA, MdI, Präs., Karton 928, 3781/1861.

sole ai propri compiti. Secondo l'opinione di un contemporaneo, l'attività delle province nei quasi cinquant'anni intercorsi dall'inizio dell' "autonomia provinciale" fino al cambio di secolo crebbe di cinque volte. Un indizio, per quanto solo esteriore, è dato dall'aumento delle deliberazioni delle Diete provinciali: quelle della giunta slesiana passarono dalle 836 del 1861 alle 5.639 del 1907¹³⁹. Ovviamente questi numeri non dicono nulla sulla qualità del lavoro svolto.

Col passare del tempo risultava sempre meno giustificato parlare di auto-amministrazione in senso proprio, vale a dire nel senso che i cittadini compissero essi stessi le azioni amministrative richieste. Anche nell'amministrazione locale si passò ad affidare i problemi da risolvere a forze specializzate, in altre parole ad un apparato burocratico di funzionari provinciali e comunali. Ciò era del resto inevitabile di fronte alla crescente specializzazione dei compiti che richiedeva particolari conoscenze e di fronte all'ampiezza sempre maggiore del lavoro. In un'occasione la giunta provinciale della Carinzia statui che "da un componente della giunta provinciale non si può pretendere che sia un tecnico assicurativo o che sia preparato come un esperto della materia"¹⁴⁰.

Se la ripartizione delle competenze fra i singoli membri della giunta provinciale era all'inizio lasciata sostanzialmente al caso, l'aumentato lavoro e il passaggio, ad esso collegato, da un'autentica auto-amministrazione a forme sempre più burocratizzate, impose un'articolazione più razionale. Nel corso degli anni "le province crearono, secondo le loro possibilità economiche, vari uffici amministrativi per assolvere ai compiti crescenti che dovevano svolgere"¹⁴¹. Il numero dei funzionari provinciali aumentò così enormemente. Se nel 1887 in Boemia e in Galizia erano 510 e in Bassa Austria 223, il Salisburghese ne aveva 33, la Slesia 26 e al Vorarlberg ne bastavano 3, il che è da ricondurre più ad una certa concezione dell'auto-amministrazione che non alla debolezza economica, come forse con eccessiva fretta si sarebbe tentati di credere. Ma all'inizio del nuovo secolo la burocrazia provinciale aumentò in termini esponenziali: nel 1915 vi erano in Boemia ormai 1162 funzionari e 122 forze ausiliarie (nel 1864 erano appena un decimo, vale a dire 114 funzionari e 13 ausiliari)¹⁴². Il settore dell'am-

¹³⁹ C. BROCKHAUSEN, *Gutachten*, cit., p. 14; SCHLESISCHER LANDESAUSSCHUSS (a cura di), *Schlesiens Landesvertretung und Landeshaushalt von ihren Anfängen bis zur neuesten Zeit*, Troppau 1909, p. 381, citato in G. SCHMITZ, *Organe*, cit. Durante la guerra mondiale Heinrich Rauchberg affermò: "Relativamente all'ampliamento del settore pubblico possiamo parlare di una vera e propria legge, che impera come qualsiasi altra legge di natura. Questo vale sia per l'amministrazione autonoma che per l'amministrazione statale". H. RAUCHBERG, *Gutachten*, cit., p. 140.

¹⁴⁰ Citato in G. PLÖCHL, *Vereine als öffentliche Unternehmen. Voraussetzungen und Folgen organisatorischer Beherrschung öffentlicher Unternehmen durch den Staat, dargestellt am Beispiel der Landesversicherungsanstalten*, Wien- New York 1972, p. 37, nota 132.

¹⁴¹ G. SCHMITZ, *Organe*, cit.

ministrazione autonoma, alla pari dell'amministrazione statale, era strutturata gerarchicamente: dal comune si passava ai distretti (peraltro non presenti ovunque) e quindi alle province. Il peso era però diviso in maniera ineguale fra i singoli enti. La provincia era l'istanza suprema per tutte le materie ricadenti nell'ambito dell'amministrazione autonoma e ciò le conferì, o, per meglio dire, conferì alla giunta, inaspettate possibilità per interferire nella vita dei "liberi" comuni. A questo si aggiunse la crescente dipendenza dei comuni dalla provincia "che dispensa o ritira facoltà e permessi, approva o nega sovvenzioni e prestiti, tutto a discrezione degli organi provinciali preposti". Non c'è da stupirsi se si giungeva alla conclusione che "l'autonomia delle province minaccia di divenire la tomba della libertà comunale"¹⁴³.

Quanto più il sistema amministrativo a doppio binario si affermava, tanto più aspre divenivano le critiche nei suoi confronti. L'ex-luogotenente della Bassa Austria, Kielmansegg, rilevò che nelle amministrazioni autonome provinciali erano stati "creati dipartimenti per quasi tutte le materie che appartengono, propriamente, alla sfera di competenza dello stato quali il commercio, le ferrovie, la sanità, il settore veterinario e delle opere idrauliche, ed è stata istituita persino una divisione per il catasto e i rilevamenti topografici nonostante l'opposizione governativa". Poiché sulla base delle leggi vigenti era previsto, nella maggior parte dei casi, che le autorità statali e quelle autonome procedessero di comune accordo, egli poteva concludere laconicamente: "Doppio lavoro, doppio personale, doppi costi"¹⁴⁴. Tra le altre numerose voci critiche che si levarono, citeremo solo quella di Rudolf von Herrnritt: "Questo sistema a doppio binario, così biasimato, potrebbe in realtà essere definito in maniera più appropriata come un sistema a binario unico sul quale, però, i treni viaggiano talvolta in direzione opposta a causa di un guasto agli scambi"¹⁴⁵. Era quindi inevitabile che si verificassero "scontri frontali", data l'assenza di una chiara delimitazione delle competenze. Tale situazione costringeva la popolazione o ad accettare lunghi ritardi in attesa della definizione di conflitti di competenza o a ricevere una risposta negativa quando le due autorità amministrative non riuscivano a trovare un accordo laddove era prescritto. Di conseguenza, il "doppio binario è, a ben vedere, un intralcio alla circolazione"¹⁴⁶.

¹⁴² H. RAUCHBERG, *Gutachten*, cit., p. 141.

¹⁴³ C. BROCKHAUSEN, *Gutachten*, cit. p. 9. Per convincenti esempi al riguardo Id., *Zur österreichischen Verwaltungsreform. Gesammelte Aufsätze*, Wien- Leipzig 1917, pp. 74-5.

¹⁴⁴ E. KIELMANSEGG, *Selbstverwaltung*, in "Österreichische Rundschau", n. 50, 1917, pp. 97-101; 145-156, qui p. 154.

¹⁴⁵ R.V.HERRNRITT, *Gutachten*, cit., p. 47.

¹⁴⁶ M. LAYER, *Gutachten*, cit., pp.95-113, qui p. 107.

Coloro che criticavano il sistema non esitavano ad indicare esempi concreti, talvolta clamorosi, che dimostravano le insufficienze e la goffaggine delle autorità. E anche se questi casi, presi ciascuno dalla “vita concreta” ebbero davvero luogo, sarebbe tuttavia sbagliato trarre da essi conclusioni da considerarsi valide per l’intera realtà amministrativa. Descrivere quest’ultima in modo adeguato è uno dei grandi *desiderata* della ricerca storica relativa alla fase finale della Monarchia asburgica. Al di là dell’analisi normativa e della presentazione di taluni casi, per quanto istruttivi e per quanto offrano la possibilità per osservazioni più generali, manca ancora, nonostante qualche recente contributo di notevole valore¹⁴⁷, una vasta indagine sul lavoro amministrativo effettivamente svolto dalla quale si possa ottenere nuova luce sui meccanismi di quest’ultimo, sui suoi agenti (stato, provincia, comuni, altri istituti come, ad esempio, camere professionali e associazioni), sui motivi che hanno guidato detti agenti e sui collegamenti fra di essi esistenti.

Se si fosse affrontata la problematica dell’amministrazione a doppio binario essenzialmente da un punto di vista di tecnica amministrativa, si sarebbe senz’altro riusciti a trovare dei rimedi, anch’essi di tipo amministrativo, e in effetti non mancarono proposte e tentativi in tal senso, come risulta dal dibattito parlamentare ampio e ricco di argomenti, che nel 1876 si protrasse per diversi giorni su una mozione presentata dal deputato Göllicher relativamente alla “riforma dell’amministrazione politica”¹⁴⁸. Nel 1881 il governo presentò un progetto di riforma avente per obiettivo una riduzione della doppia amministrazione. Esso venne respinto dalle Rappresentanze provinciali a grande maggioranza¹⁴⁹. Dopo il cambio di secolo il numero dei tentativi di riforma crebbe ancora: si va dagli “Studi del presidente del governo Ernest von Körber sulle riforme dell’amministrazione interna”¹⁵⁰ (presentati in parlamento nel 1904 dal governo e che occasionarono una lunga serie di saggi politici e

¹⁴⁷ Per questi aspetti vedi in particolare G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit.; B. MAZOHL-WALLNIG, *Österreichischer Verwaltungsstaat*, cit.; H. HAAS, *Vom Liberalismus*, cit.; H. BURGER, *Sprachenrecht*, cit.;

¹⁴⁸ Sten. Prot. Abg., VIII. Session, 204. Sitzung am 11. November 1876, pp. 6977-7001; 205. Sitzung am 14. November 1876, pp. 7009-7024; 206. Sitzung am 17. November 1876, pp. 7028-7053; 207. Sitzung am 21. November 1876, pp. 7057-7086; 208. Sitzung am 24. November 1876, pp. 7093-7102. La mozione Göllicher è al numero 331 degli annessi.

¹⁴⁹ Cfr. F. SCHMID, *Betrachtungen*, cit., p. 363.

¹⁵⁰ Cfr. G.D. HASIBA, *Verwaltungsreform in kleinen Schritten. Der österreichische Reformweg seit 1867*, in Id. (a cura di), *20 Jahre Institut für europäische und vergleichende Rechtsgeschichte*, Graz 1989, pp. 77-98, in particolare pp. 82 ss. e p. 96 nota 36. Gli “Studien” sono riprodotti in A. CZERDIK, *Zur Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien 1861-1916*, Teschen-Wien- Leipzig 1917, vol. II.

dottrinali), all'attività della Commissione per la promozione della riforma amministrativa (a partire dal 1911)¹⁵¹, nonché a proposte che furono elaborate ancora nell'ultimo anno di guerra. Tutti questi sforzi, proseguiti fino al crollo della Monarchia, non furono però coronati da risultati concreti.

Non si trattava in effetti di un problema di tecnica amministrativa, ma di un problema eminentemente politico, “un problema costituzionale di prima grandezza: da un lato lo sviluppo dell’Austria nella direzione di uno stato unitario con recupero di importanti competenze in ambito sociale e amministrativo precedentemente perdute, dall’altro ulteriori tappe sulla via del federalismo tramite il passaggio di fondi statali a enti dell’amministrazione autonoma”¹⁵².

Il lato politico del problema aveva anche un'altra dimensione, politica nel senso stretto della parola. A parere di alcuni critici, le province (ed anche i comuni di grandi dimensioni, come Vienna) si trasformarono in “uno stato nello stato, la cui influenza è diventata più forte di quella della stessa autorità statale”¹⁵³, e taluni arrivarono a parlare di “repubbliche indipendenti all'interno dello stato monarchico”, del fatto che le giunte provinciali avevano in vasti settori dell'amministrazione poteri come se fossero governi repubblicani¹⁵⁴, a significare che nei comuni e nell'amministrazione autonoma provinciale non vigeva un sistema costituzionale ovvero una divisione tra il potere legislativo (eletto dal popolo) e quello esecutivo (strutturato sulla base del principio monarchico). Gli oppositori dell'amministrazione autonoma avevano del resto riconosciuto la vera natura di quest'ultima molto presto: nel 1851 la commissione di revisione costituzionale sotto la guida di Kübeck aveva affermato che i soggetti dell'autonomia indicati nei piani di Franz Stadion, vale a dire i comuni variamente strutturati, “rappresentano propriamente una graduazione di repubbliche”¹⁵⁵. La giunta provinciale era l'organo esecutivo della Dieta così come il sindaco lo era del consiglio comunale, del quale era diretta emanazione e negli esclusivi confronti del quale era responsabile. Ciò significa che egli era legato ai contingenti rapporti di maggioranza, anzi, ne era l'espres-

¹⁵¹ A. CZERDIK, *Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (1911-1914)*, in H. VALENTINISCH, *Recht und Geschichte. Festschrift für Hermann Baltl zum 70. Geburtstag*, Graz 1988, pp. 237-262; E. C. HELLBING, *Die Landesverwaltung in Cisleithanien*, in A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, cit., vol. II, pp. 190-269, in particolare pp. 262-269.

¹⁵² F. SCHMID, *Betrachtungen*, cit., p. 364.

¹⁵³ R.V. HERRNRITT, *Gutachten*, cit. p. 47.

¹⁵⁴ F. TEZNER, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896, p. 389; F. SCHMID, *Betrachtungen*, cit., p.351; R. LAUN, *Gutachten*, cit., pp.78-94, qui p. 82.

¹⁵⁵ Cfr. G. STOURZH, *Länderautonomie*, cit., p. 42.

sione. In pratica l'amministrazione autonoma diventò "in larga misura e molto più che l'amministrazione statale l'arena della politica partitica, dei favoritismi personali e delle dubbie sovvenzioni"¹⁵⁶. Non a caso i membri delle giunte provinciali -i rappresentanti delle "repubbliche indipendenti" - vennero occasionalmente definiti "dittatori autocratici e assolutisti". La letteratura contemporanea così come i dibattiti parlamentari contengono una grande quantità di prove relative al comportamento scorretto di parte delle istituzioni autonome. Anche i numerosi procedimenti discussi davanti alla Corte di giustizia amministrativa e davanti al Tribunale dell'Impero dimostrano che i timori di abusi causati da un esercizio illimitato del potere della maggioranza non erano ingiustificati¹⁵⁷.

La differenza tra la burocrazia statale e quella provinciale consisteva nel fatto che quest'ultima aveva più interessi comuni con la popolazione, cioè con i suoi committenti. Questa circostanza fu lodata e vista in senso positivo, come vicinanza tra il popolo e l'amministrazione e contribuì, in effetti, al prestigio di cui l'amministrazione indubbiamente godeva presso la maggioranza che la sosteneva; ma essa fu anche motivo di irritazione presso le minoranze, che non potevano aspettarsi alcunché da parte del potere unidirezionale della maggioranza, e confidavano nella burocrazia statale e nello stato per una maggiore obiettività. Le minoranze cercarono, ove possibile, di aggirare lo strapotere della maggioranza o ricorrendo al concetto dell'"autonomia nazionale", il quale implicava che amministratori ed amministratori fossero della stessa nazionalità, oppure sostenendo l'introduzione del suffragio universale anche a livello provinciale. E qui si torna al problema della partecipazione politica dei grandi gruppi sociali cui si è già accennato nelle note introduttive in quanto uno dei temi di fondo del federalismo. L'introduzione dell'autonomia nazionale e l'adozione del suffragio universale per le Diete provinciali erano innovazioni capaci di modificare quella combinazione del tutto specifica di elementi di federalismo e di centralismo che si era andata formando nell'Austria cisleitana. Ma l'esito della guerra rese anacronistiche tutte le riflessioni che si erano condotte al riguardo.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 48 ss.

¹⁵⁷ Sul problema delle nazionalità vedi G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit.

AUTONOMIA E REGIONALISMO IN ITALIA

Arduino Agnelli

Incomincio con un avvertimento preliminare, con la confessione, se così si preferisce, d'un convincimento profondo. Più ancora che negli anni passati si rende ora necessario l'approfondimento delle idee in tema di autonomia, per non dire dell'idea di autonomia in quanto tale.

Le autonomie delle quali stiamo discutendo in questa sede sono da distinguere secondo due criteri principali. In primo luogo ci si riferisce a precise realtà locali, la cui autonomia è concepita quale precisa funzione di difesa nei confronti d'un centro considerato loro ostile e pronto a soffocarle in ogni loro espressione. Accanto a questo modo di intendere il rapporto tra centro e periferia, e ben distinta da esso, si pone la concezione di chi è portato a vedere sviluppata nelle diverse realtà locali una capacità di provvedere ai propri bisogni presente pure al centro, avente gli stessi caratteri di non subordinazione ad un ente sovrapposto, tale da poter stabilire un facile coordinamento - per l'identità dei motivi ispiratori - e non dover registrare l'esistenza di poteri contrapposti.

Allorché, nell'Italia dell'Ottocento, si apre il dibattito sul carattere che deve assumere il nuovo Stato che si va costituendo, da una parte di coloro i quali avevano già prestato il loro contributo teorico e pratico per il conseguimento dell'indipendenza, emerge l'esigenza del rispetto rigoroso delle peculiarità delle componenti del nuovo corpo politico, mentre dall'altra parte, nella più radicata avversione a vedere quest'ultimo aprirsi a ricomprendere in sé le componenti riuscite ad essere compiutamente se stesse, se ne revoca in dubbio la ragion d'essere in quanto tale.

Per i primi c'è una storia d'Italia, il cui percorso secolare non può essere annullato (e l'improvvido legislatore che volesse esperire il tentativo non andrebbe oltre la soluzione meramente verbale). Le singole realtà, diverse e tuttavia convergenti nel programma di indipendenza dallo straniero, non possono essere soppresse disegnando una figura di Stato unitario accentrato, unico depositario d'ogni potere e, per conseguenza, portato a negare gli altri.

Per i secondi, invece, quelle che per i primi sono realtà diverse presentano un carattere del tutto fittizio: tutt'altro che espressioni di una storia secolare liberamente sviluppatasi, esse sono il prodotto della soggezione allo straniero nella maggior parte dei casi, ed anche nei casi rimanenti, in cui il processo di formazione non è stato condizionato da fattori esterni, ci si trova di fronte, più che ad

una precisa identità definibile come regione, alla raccolta di più realtà regionali e domini di portata infraregionale: portata, se non meramente comunale, d'una o due province (si pensi al ducato di Modena e a quello di Parma e Piacenza).

In questa linea di pensiero, quindi, accettare la situazione precedente la costituzione del Regno d'Italia è qualcosa che non si può porre come riconoscimento di autentiche realtà locali, bensì è la semplice sanzione d'un frazionamento ingiustificabile razionalmente con la conseguente messa in pericolo dell'unità dello Stato appena raggiunta.

Lasciando da parte le implicazioni che il problema ha con quello dell'equilibrio europeo e del rapporto del nuovo Stato con quelli di più antica formazione, le due posizioni contrapposte si segnalano perché costringono i rivendicatori dell'autonomia ad assumere atteggiamenti che nulla hanno in comune. Il riconoscimento delle pluralità esistenti, nel primo caso, è conseguente alla concezione d'uno Stato talmente ispirato al principio d'autonomia da ricavare forza ovunque esso trovi forme d'espressione. Dall'autonomia, di cui si mostrano capaci le sue componenti, un siffatto Stato non può che vedere affermata la sua vitalità in un processo in cui la continua espansione è anche incremento costante delle sfere d'autodeterminazione. Nel secondo caso, invece, l'autonomia non può che essere rivendicata *contro* uno Stato che non si ritiene tanto forte da sopportare, all'interno della sua sfera di dominio, la concorrenza di qualsivoglia modo di vita autonomo.

Nel dibattito che si apre allo scopo di assicurare al nuovo Stato un'articolazione appropriata, la questione regionale non viene proposta soltanto nei termini della rivendicazione d'una soggettività originaria. Lo stesso progetto Minghetti vede nella regione il mezzo per assicurare la maggiore efficacia all'azione dello Stato e, successivamente, quando nessuno si propone più di riprenderne i contenuti, l'ispirazione minghettiana viene ritenuta valida allo scopo di animare una politica adeguata di decentramento amministrativo. Né vanno sottovalutati i contributi forniti, anche allo scopo d'una più rigorosa determinazione dell'idea di regione, in occasione del dibattito sul progetto Peruzzi di legge comunale e provinciale.

Incomincia allora a stabilirsi un nesso piuttosto stretto tra la tematica del decentramento ed il riferimento storico alle esperienze più sviluppate e felici di autogoverno locale. Prima ancora che i due temi vengano accostati ed in più d'un caso completamente fusi, rari erano stati i riferimenti al concetto stesso di *self-government* ed ai ricchi contenuti dell'esperienza britannica.

Credo di non andare errato se affermo che il primo a parlarne in Italia è Giuseppe Ferrari, non a caso uno dei principali sostenitori dell'indirizzo federalistico repubblicano. Nella sua *Filosofia della rivoluzione*, che è pubblicata nel 1851, lo stesso anno in cui esce *La Federazione repubblicana*, l'espres-

sione viene però assunta nella sua portata più ampia, filtrata attraverso mediazioni francesi (tanto che Ferrari scrive *self-gouvernement*, francesizzando l'espressione inglese) e sta a significare il punto terminale dello sviluppo democratico, fino a sostituire al governo l'intero popolo. Accettata l'espressione "governo del popolo", Ferrari si chiede che cosa essa stia a significare: "non è più il dominio sacerdotale o feudale: non deve essere più il dominio del ricco che difende il ricco contro il popolo, e che si fonda sulla impostura del prete e sulla forza del soldato: dev'essere un'amministrazione: non dev'essere governo d'altri su di noi, ma governo di noi per mezzo di noi; dev'essere, come si dice in Inghilterra, un *self-gouvernement*, un *popolo sé-reggente*".

Ci sono tutti gli argomenti dei sostenitori della democrazia senza filtri, non però per eliminare ogni apparato, ma per ridurlo ad amministrazione. Una volta che si raggiunga il livello dell'autonomia, del governo di tutti per mezzo di tutti, cade anche l'idea di dominio nel significato di assoggettamento di alcuni al potere di altri. Sono forti in Ferrari suggestioni rousseauiane, unite però al profondo convincimento secondo il quale, nel momento in cui la sovranità popolare riesce a fornire allo Stato una legittimazione mai ottenuta in precedenza, comincia, al tempo stesso, il processo della sua decadenza. Anche Ferrari pensa che, con l'affermazione del proletariato, avvenga una sorta di deperimento dello Stato e prima condizione è l'eliminazione dei politici che hanno gestito il governo secondo una tradizione consolidata: "L'avvenimento del proletariato deve essere confidato ad uomini che si separino dall'antica tradizione, che non possono trovarvi addentellato o ritirato, ricordanze o seduzioni".

Per quanto riguarda il problema italiano Ferrari sceglie la soluzione federale in virtù di precise ragioni storiche, giacché essa è la più adeguata all'organizzazione degli Stati di più recente formazione, in cui il processo è stato più lento per il più lungo persistere della forma di governo imperiale e dove la stessa decadenza dell'Impero, che già in precedenza era stato costretto col sistema feudale a deleghe pressoché complete di sovranità, aveva portato alla formazione di piccoli Stati o semi-Stati, che non potevano essere del tutto misconosciuti nel processo di integrazione avviato a metà dell'Ottocento, nel caso italiano ad opera del moto risorgimentale.

Diversa è la posizione dell'altro grande rappresentante del federalismo repubblicano. Per Carlo Cattaneo conta meno la lontana origine storica, anche se è condiviso il giudizio ferrariano sulle ragioni che hanno nei secoli fatto preferire un dato assetto, e non si punta alla sostituzione dell'amministrazione al dominio (che fa pensare certo alle forti suggestioni d'un Proudhon, ma porta alla mente anche l'auspicio di Engels, di parecchi anni più tardo, d'un'amministrazione sulle cose, che si sostituisca al governo di uomini su uomini).

Il concreto Cattaneo pensa alla soluzione che al problema si vuole dare. Interviene non appena viene presentato il progetto Peruzzi di legge comunale e provinciale e precisa la sua posizione nel 1865, allorché alla fine la legge viene emanata. Anche per Cattaneo c'è una forma di dominio che va eliminata, ma non è quella di portata secolare cui pensa Ferrari, bensì quella, molto più circoscritta, che viene affidata ai prefetti, espressione del potere centrale. La necessità di un'articolazione regionale, che all'indomani della realizzazione dell'unità italiana viene sostenuta denunciando il pericolo d'un vuoto presente nelle altre parti d'Italia di fronte alla forte realtà piemontese, viene ribadita in quanto si devono "riparare le intemperanze dei poteri nomadi", appunto i prefetti, e "supplire le insufficienze dell'autorità centrale, avvolta sempre nelle tenebre dell'ignoto".

La preoccupazione di Cattaneo è eminentemente politica: ad una realtà piemontese, precisamente strutturata in istituzioni che derivano in modo stretto dall'ordinamento francese con un carattere centralistico accentuato, si devono contrapporre altre realtà regionali con ispirazioni diverse da quelle che hanno dato vita al modello francese prima, a quello sabaudo, che dichiaratamente ad esso si richiama, in seguito.

Rispetto agli scritti precedenti, Cattaneo fa un passo avanti e considera indispensabile in ogni regione un organo rappresentativo, non limitato a compiti di mera amministrazione, bensì dotato pure di poteri legislativi. Non più un "ufficio governativo che chiamerebbe a consulta le giunte provinciali, o alcune o tutte", ma, come aveva esattamente notato il compianto Roberto Ruffilli, "un organismo regionale configurato secondo il modello del governatorato regionale dei progetti minghettiani". La preoccupazione politica porta a sostenere la necessità del momento rappresentativo ed a dubitare di strumenti meramente amministrativi. L'autonomia comincia ad avere un significato solo se si chiarisce nei confronti di chi essa viene rivendicata. Il centralismo piemontese, nel processo di estensione all'intero ordinamento italiano, è ormai il bersaglio polemico dichiarato.

Cattaneo, consapevole del radicamento notevole del modello nel Piemonte, inteso come realtà regionale, mira a ristabilire l'equilibrio muovendo le altre regioni, forti anch'esse di tradizioni e di modelli istituzionali, nonché di attività economiche specifiche cui l'istituto regionale, radicato nel territorio, può essere molto più utile nel sostegno degli imprenditori le cui "oneste aspettative" coincidono con quelle delle genti ben rappresentate dai loro esponenti. Questi ultimi, quindi, devono sostenere lo sviluppo economico e sociale delle regioni, intese come spazio geografico territoriale, operando in un organismo di carattere amministrativo e legislativo, adeguato al fine, appunto la nuova regione che si deve istituire.

La realtà alla quale Cattaneo pensa, è costituita dall'insieme delle regioni italiane dallo sviluppo assai diseguale, tanto da incidere sulla loro fisionomia. Mentre

gli argomenti, che vengono proposti e sviluppati a partire dall'esempio lombardo, si segnalano per lo spessore ed il vigore che li caratterizza, non molte sono le regioni in grado di portare sostegno alla tesi in modo altrettanto convincente.

Va ricordato, in questa sede, il fervore con cui Cattaneo difende il carattere italiano delle riforme teresiane in Lombardia contro la netta derivazione dalla Francia delle leggi varate, nello stesso periodo, nel Piemonte del Settecento, con un argomento destinato ad essere ripreso, al termine della prima guerra mondiale, da un difensore del sistema di autonomia delle terre redente, dovuto non a graziosa largizione di sovrani stranieri, ma all'autonoma elaborazione degli abitanti delle "nuove province", perfettamente italiano nei suoi criteri ispiratori: mi riferisco a Francesco Salata.

La questione della capitale porta lo stesso Ferrari a mostrare le lacune progettuali e la debole concezione unitaria dei centralisti, non in grado di negare la validità d'un sistema federale a base regionale.

I punti deboli dei centralisti non mancano, ma anche i federalisti, vincenti allorché adducono l'argomento lombardo, non hanno altri appigli utili a sostegno della loro tesi. Prevalgono le apprensioni per un'unità ancora a repentaglio nel caso di mancato equilibrio tra le componenti e, fra l'altro, non sempre di queste ultime si riesce a mostrare la compiuta fisionomia. A bilanciare il Piemonte si può chiamare qualche regione, ma non in tutt'Italia il modello, che Cattaneo vorrebbe di portata generale, può essere ritenuto egualmente valido. Lo riconoscono gli stessi sostenitori dell'istituzione facoltativa di consorzi interprovinciali (facoltativa perché il legame superiore a quello della provincia talvolta c'è e talvolta manca: i sostenitori del decentramento amministrativo sono consapevoli del difforme sviluppo regionale, che riduce e limita il programma cattaneano condannandolo alla sconfitta).

I sostenitori del decentramento amministrativo non insistono in sede politica di fronte alle difficoltà incontrate dallo Stato unitario, in particolare nelle regioni meridionali, sì che il dibattito resta circoscritto alla discussione nelle università e nelle riviste scientifiche e di cultura. Si è di recente ricordata la lunga serie di articoli pubblicati nella "Nuova Antologia" dopo l'approvazione, nel 1865, della legge comunale e provinciale, i quali, "ponendo in discussione" - cito Raffaella Gherardi - "l'accentramento della nuova organizzazione amministrativa del Regno, tentano di delineare una possibile via italiana al decentramento". Tra questi articoli i più significativi sono quelli dovuti, in un arco di tempo che va dal 1868 al 1877, ad Agostino Baer il quale, per il decentramento amministrativo, si rifà al modello inglese del *self-government*. In un'atmosfera segnata da un indirizzo culturale agli antipodi di quello di Giuseppe Ferrari, l'autogoverno locale viene nuovamente invocato e questa volta l'esperienza inglese viene filtrata non attraverso le discussioni francesi,

ma attraverso l'approfondita interpretazione di Rudolf von Gneist, destinata ad avere un successo di ampiezza eccezionale in Italia, fino alla sua pubblicazione nella "Biblioteca di scienze politiche" di Attilio Brunialti.

L'aspirazione è, se non il governo di popolo, il popolo sè reggente, nel modo singolare in cui Ferrari intendeva il *self-government*, fino ad identificarlo con l'amministrazione contrapposta al dominio, il governo libero, per usare le parole di Francesco De Sanctis, che non si prefigge di "governar troppo, amministrar troppo" e non si restringe ad amare "il potere come potere". Governare ed amministrare sono ancora per il De Sanctis del 1863 sinonimi ed il governo libero è solo una delle due condizioni necessarie al superamento dell'ordinamento piemontese: ci vuole anche un popolo libero che si riconosca nella legge di cui è autore (ecco un modo preciso di richiamarsi alla libertà come autonomia nel significato preciso che, nella storia del pensiero politico, è stato attribuito al termine dalle riflessioni di Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant) ed agli esecutori della legge non si rivolga solo allo scopo di ottenere largizioni e favori.

Fintantoché le due condizioni non siano entrambe assicurate, non c'è la possibilità di impedire che l'attività di governo cresca oltre il limite compatibile con un sistema di libertà. La possibilità d'andare oltre la posizione ritenuta non superabile nel 1863 viene individuata, nel decennio successivo, proprio sul terreno dei mutamenti avviabili in sede amministrativa. Mentre per Ferrari l'amministrazione non dominativa era il risultato dell'irrompere del proletariato alla ribalta, per De Sanctis il modello da tenere presente non è certo la Francia. Anch'egli ritiene che la sfera della politica intesa come attività (ed anche quella della riflessione scientifica su di essa) muti di continuo i propri contenuti e che questi si vadano sempre più configurando quali aspetti dell'amministrazione. Nel famoso discorso di Bergamo del 1880 Silvio Spaventa giunge ad affermare che "la libertà oggi deve cercarsi non tanto nella costituzione e nelle leggi politiche, quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministrative".

Sullo sfondo di quello che viene definito "il passaggio dall'età della costituzione all'età dell'amministrazione" si è voluto vedere il profondo turbamento provocato dalla Comune di Parigi e dalla possibilità del prevalere del modello comunardo quale soluzione della sempre più acuta questione sociale: "contro i violenti sovvertimenti politici di stampo francese l'amministrazione sembra porsi come neutrale terreno di ricomposizione del conflitto e quale solido strumento-garante di uno sviluppo che, su modello inglese, non preveda soluzioni di continuità".

Il primato dell'attività amministrativa, se per un verso porta ad un'approfondita attenzione nei confronti del *self-government* e rende ineludibile la questione del governo locale inteso come "banco di prova del liberalismo", in quanto insi-

ste soprattutto sul decentramento implica la continuità tra le amministrazioni esistenti, non ripropone la necessità di costituirne di nuove. A partire da questo momento, proprio con la crisi del vecchio modo di concepire costituzionalisticamente il centralismo e con l'emergere di nuove esigenze, il regionalismo perde la posizione di rilievo che aveva assunto nel dibattito sviluppatosi immediatamente, nel momento della costituzione del nuovo Stato italiano.

La libertà viene intesa sempre più come autonomia e si stabilisce un'apertura prima non realizzata verso prospettive democratiche; ma le autonomie che deve tener sempre presenti lo Stato sono quelle degli enti locali esistenti, dei comuni in primo piano, come risulta tanto dal dibattito politico, che si sviluppa in sede parlamentare, quanto dal dibattito scientifico, che viene ospitato dalle riviste di cultura.

Negli ultimi tempi sono stati richiamati all'attenzione non solo i contributi forniti alla discussione da studiosi di formazione filosofica e giuridica, ma anche quelli degli esponenti più prestigiosi delle diverse scuole del pensiero economico italiano, in particolare quelli di indirizzo liberistico.

Da tutti questi contributi risulta non soltanto il nesso esistente tra l'amministrazione locale e lo sviluppo dell'economia, non soltanto il delicato problema della continuità con lo Stato, in particolare per quel che attiene al problema delle finanze, ma progressivamente cresce l'attenzione per le coalizioni sia di natura politica che sociale, alle quali danno luogo le vicende elettorali e gestionali degli enti locali, in particolare nei municipi. Dagli schieramenti politici di indirizzo liberale si passa alle formazioni sempre più crescenti di cattolici non bloccati negli enti locali dal *non expedit*, che li vede esclusi dalle competizioni politiche, a quelle sempre più partecipi delle vecchie opposizioni di indirizzo radicale o repubblicano, o a quelle degli esponenti del nuovo partito socialista, molti dei quali ben propensi allo sviluppo di una forma autonoma di socialismo municipale. È solo dopo lo spiegarsi di queste esperienze che, all'interno di alcune tra queste formazioni, riemerge l'istanza regionalistica.

La liberalizzazione dall'interno, preferita a qualsiasi altra politica di superamento del primo modello di realizzazione dell'unità, che ha portato alcuni settori storiografici a parlare addirittura di "liberalismo amministrativo", per un verso, per l'altro la rilevante ripresa d'una tradizione municipalistica mai sopita in Italia nonché, in misura minore, i provvedimenti legislativi grazie ai quali agli stessi enti locali di natura più gracile è concessa una qualche autonomia, sono altrettante cause del silenzio che cala sulla prospettiva regionale. Né è necessario spendere troppe parole per mostrare come le ipotesi di costituire alcuni organi a dimensione regionale ma di natura governativa, come i governatorati, siano proprio l'opposto della prova d'una riemersione della questione regionale. Sono le regioni deboli, le regioni disastrose a suggerire

l'introduzione dei nuovi istituti: non si tratta d'una particolare capacità che contribuisce ad esaltare l'autonomia, bensì di guasti assai gravi che imporrebbero, se riconosciuti tali, l'adozione d'altrettanto gravi rimedi. Gl'insuccessi delle proposte di istituire siffatti organi non possono certo essere considerati uno scacco dell'istanza regionalistica.

Questa si ripropone allorché sembra necessario dare respiro alle autonomie locali che si sono venute consolidando, appoggiandole ad un istituto di dimensioni superiori, che possa costituire per esse il punto di riferimento costante. Non desta stupore, quindi, che i primi progetti di ordinamento regionale vengano avanzati da esponenti della vecchia opposizione, nostalgici delle ipotesi di assetto rimaste soccombenti nel momento della costituzione dello Stato unitario: penso ai radicali, a quel Girardini, su cui ho richiamato l'attenzione proprio a Trento, in una delle occasioni offerte dalla nostra Società di Studi Trentini di Scienze Storiche.

Più interessanti sono tuttavia le iniziative che non si propongono di riannodare fili spezzati tanti anni prima, ma che invece prendono le mosse da un'esperienza condotta in modo molto approfondito negli enti locali esistenti. Corretta mi sembra la posizione di studiosi, come Eugenio Guccione, che incominciano a seguire lo sviluppo del pensiero di Luigi Sturzo a partire dal primo convegno dei consiglieri comunali cattolici della Sicilia, svoltosi a Caltanissetta dal 5 al 7 novembre 1902 e dalla relazione, intitolata *Il programma municipale* che, in quella occasione, egli presenta.

Non si esalta la situazione esistente, ma anzi la si denuncia: "In Sicilia domina il partito affarista, alla cui base sta una coalizione di interessi personali, intesi a sfruttare i municipi": a questo turpe mercato deve opporsi il partito municipale democratico-cristiano forte delle proprie idee, radicate nel territorio regionale e consapevole della possibilità di assicurarsi una compiuta espansione nazionale.

Per Sturzo la linea seguita nel secolo XIX aveva rappresentato l'inversione d'un processo secolare, che aveva visto i comuni vivere in un regime di libertà, mentre i tempi nuovi avevano fatto prevalere "ora una lenta invadenza, ora una lotta aperta del potere centrale contro la vita municipale". L'autonomia era venuta sempre più restringendosi fino ad andare perduta completamente. Le rivendicazioni autonomistiche, quindi, non possono che essere avanzate *contro* un potere centrale così concepito. Perché l'autonomia ritorni nei municipi occorre un sostegno da parte d'un ente sovracomunale, che sia garante e diffusore d'autonomia. Fino a quel momento ogni attenzione è mirata alla lotta contro gli istituti attraverso i quali si esprime il controllo del potere centrale, dei quali bisogna dire ogni male possibile: "consigli di prefetture, giunte provinciali amministrative sono la forza del centralismo di Stato, il mezzo di soffocare le libere attività cittadine, il passaporto della sopraffazione e delle illegalità".

Sturzo ha buon gioco nel mostrare lo spirito illiberale di quanti amavano dichiararsi liberali, si rifà ad esponenti del pensiero cattolico tradizionale, ma ha cura di stabilire il nesso con alcune delle posizioni minghettiane e con l'ispirazione cattaneana rivendicata non solo contro l'unitarismo spinto a centralismo di troppi repubblicani, ma anche contro i neo-guelfi desiderosi d'una federazione di Stati belli e fatti, mentre Cattaneo e i suoi amici "volevano uno Stato strutturalmente unitario e organicamente regionalista". Non è un caso che, raccogliendo per la prima volta i propri scritti sull'argomento, nel 1948, Sturzo stesso abbia scelto per il volume il titolo *La regione nella nazione*. C'è non solo la volontà del vecchio patriota di mettere in luce la distanza che lo separa da quei maestri, dai quali egli pure ha molto imparato, come il padre Gioacchino Ventura per il quale la Sicilia costituisce una nazione, ma anche l'intendimento di rendere il più esplicito possibile il proposito di costituire un assetto in cui governanti e governati siano a contatto di gomito, da cui sia rimossa la distanza del potere, così devastante in particolare nei sistemi centralistici.

Per Eugenio Guccione, nella concezione sturziana, "la regione è parte di un tutto organico rappresentato dallo Stato. Essa, non staccandosi dall'insieme, tende a programmarsi e a svolgere una propria vita autonoma in corrispondenza a situazioni e problemi particolari di carattere socio-economico determinati dall'ambiente".

La lettura dei saggi sturziani mostra il profondo radicamento nella realtà siciliana del pensiero del sacerdote e politico di Caltagirone. Come il pensiero di Carlo Cattaneo trovava un forte sostegno nell'esperienza amministrativa, economica e storica della Lombardia, così accadeva a don Sturzo con la Sicilia, ma quest'ultimo, pur determinato a far assumere alla riforma in senso regionalistico una valenza di carattere generale, è consapevole che, nel passaggio dall'isola al continente, la sua argomentazione perde forza. Proprio perché il Mezzogiorno continentale "non sentiva la regione come organismo autonomo" - è questo il duro rilievo sturziano - la questione meridionale finiva per diventare "catena al piede del nostro paese, sempre presente, sempre discussa, mai affrontata in pieno".

Questo panorama può venire completato con lo sviluppo dell'autonomismo in Sardegna al termine della prima guerra mondiale, in parallelo con la costituzione del Partito sardo d'azione e con le ventate autonomistiche di provenienza trentina e giuliana, ben sostenute dall'Ufficio centrale per le nuove province. Contano le autonomie autentiche, quelle che si sviluppano dal basso e possono portare ad una riscoperta dell'autonomia anche al centro. Non è del tutto conforme a questo generale senso dell'autonomia il clima dell'Assemblea costituente all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale.

Lo Stato rinuncia solo in parte ad una tradizione centralistica non più sorretta dalle profonde motivazioni le quali, all'inizio, non erano mancate, ma è

un'epoca da *politique d'abord* e nessuno riprende non dico l'idea d'amministrazione opposta al dominio, neanche coloro i quali accademicamente sono disposti a discettare di "deperimento dello Stato", ma nemmeno la vecchia idea dell'affermazione dei principi liberali affidata all'amministrazione.

All'autonomia ordinaria delle regioni non corrisponde un'autonomia simile dello Stato. Anzi, si aggiungono le autonomie diverse delle regioni a statuto speciale, motivate in certi casi da precise ragioni storiche, in altri da calcoli di natura politica che da tempo sono stati resi noti, ma che non risultano essere stati sin qui adeguatamente discussi. Anche in questo caso le autonomie speciali sono contro un ordinamento che pur dovrebbe promuovere tutte le autonomie, ma si rischia di volere essere autonomi dall'autonomia, pur se in realtà si vuol solo opporre un cordone politico d'un certo colore alla premienza, registrata altrove, d'un colore diverso.

Il mancato concetto di un'amministrazione adeguata porta alla vanificazione dell'antica polemica antiburocratica con la formazione di nuove burocrazie più legate alle correnti politiche, con la dipendenza sempre più spiccata da temi di politica generale. Non per questo cade l'antica esigenza dell'autonomia, anche se essa chiede d'essere ripensata adeguatamente e, considerato il quadro incompleto degli stessi padri dell'idea regionale, ci si trova a dover ripensare la delimitazione degli stessi soggetti regionali, operazione cui attendono studiosi singoli e fondazioni, ma che pare assai dubbio possa aver successo se non a seguito di movimenti spontanei delle diverse realtà aspiranti a farsi regione.

AVVERTENZA

Nel testo si è fatto riferimento alla *Filosofia della Rivoluzione* di Giuseppe Ferrari, pubblicata nel 1815 a Capolago, con la falsa indicazione di Londra, che oggi va vista nell'edizione di *Scritti politici*, curata per i Classici UTET da Silvia Rota Ghibaudi (Torino 1973). Per gli scritti politici di Cattaneo si rinvia all'edizione nazionale, curata per il comitato di Lugano dall'editore Le Monnier. Per F. DE SANCTIS, *Un viaggio elettorale*, si consiglia l'edizione a cura di Nino Cortese (Torino 1968). Per i testi sturziani si rinvia all'*Opera omnia* a cura dell'Istituto Luigi Sturzo.

Particolare attenzione è stata rivolta a:

R. RUFFILLI, *La questione regionale (1862-1942)*, Milano 1971

R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano 1984

E. GUCCIONE, *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo*, Torino 1994

SIGNIFICATO E FUNZIONE DELL'AUTONOMIA NELLA POLITICA AUSTRIACA DAL 1867 AL 1918

Helmut Slapnicka

L'AUTONOMIA IN AUSTRIA

a) Autonomia ed amministrazione autonoma

Nel linguaggio in uso nella vecchia Austria durante gli ultimi cinquant'anni della sua esistenza il termine di autonomia, con un significato ampio, tale da comprendere sia la legislazione che l'amministrazione, è caratteristico come pochi altri. Così si parlava di amministrazione autonoma, di autonomia provinciale, di tendenze autonomistiche, di autonomia scolastica, di autonomia nazionale e di corporazioni autonome.

Nel 1885 il *Politisches Wörterbuch der Deutschen in Österreich* (Dizionario politico dei tedeschi d'Austria), definisce l'autonomia come l'aspirazione a rendere le unità territoriali amministrative inferiori quanto più possibile indipendenti nei confronti del potere centrale e di fare di esse un contrappeso necessario contro l'onnipotenza dello stato, abbracciando in questo modo la questione della regionalizzazione e le analoghe tendenze centrifughe. Ma anche in campo giuridico l'autonomia, come libertà dalla subordinazione ad altri poteri legislativi, viene contrapposta all'eteronomia, alle decisioni derivate dalla volontà altrui¹.

Per autonomia in senso stretto si intende la capacità di un ente non statale di ordinare i propri affari tramite l'emanazione di norme giuridiche, dunque autolegislazione. L'estensione del concetto fino ad includervi anche l'autoamministrazione ha il suo fondamento nel fatto che agli enti autonomi spesso, ma non necessariamente, viene conferito il diritto di emanare norme giuridiche, "statuti autonomi", in modo relativamente indipendente dalle istanze statali, in proprio nome e aventi efficacia nel settore dell'amministrazione.

Anche il concetto di amministrazione autonoma venne ampliato; esso non fu inteso solamente come diritto di amministrazione in senso stretto, bensì come il diritto "di emanare norme astratte e di attuarle in concreto"² abbracciando dunque in senso lato anche la legislazione e la giurisprudenza.

¹ H. NAWIASKY, *Allgemeine Staatslehre*, Zürich 1958, vol. IV, p. 26.

² E. BERNATZIK, *Kritische Studie über den Begriff der juristischen Person*, in "Archiv für öffentliches Recht", n. 5 (1888), p. 297.

Per l'*Österreichisches Rechts-Lexikon* (Enciclopedia austriaca del diritto) (1894) autonomia ed amministrazione autonoma hanno lo stesso significato; anche il docente di diritto pubblico presso l'università ceca di Praga, Jiří Hoetzel, usa entrambe le definizioni come sinonimi³.

I collaboratori dell'*Österreichisches Staatswörterbuch* (Dizionario di diritto pubblico austriaco) - tra i quali anche il professore ordinario di diritto pubblico, Josef Kleczynski di Cracovia, - seguendo la linea dell'editore Josef Ulbrich, restano invece ancorati al concetto di amministrazione autonoma nel senso stretto della parola e Ulbrich lamenta il fatto che in Austria la definizione di autonomia sia diventata, tradendo il suo concetto giuridico, uno slogan di partiti politici⁴. Uno studente di Ulbrich, Rudolf Slawitschek, nel 1910 ha cercato, in un'ampia ed approfondita ricerca su autoamministrazione ed autonomia, di enucleare il concetto di "vera autonomia". Anch'egli condanna l'espressione corrente, che utilizza i termini autonomia ed amministrazione autonoma come concetti identici, ritenendo però che l'equivoco fosse ormai da tempo superato⁵.

Anche gli autori, che si servono del concetto di autonomia nel suo senso più ampio, non nascondono un certo disagio nei confronti di questo slittamento di significato. Hans Nawiasky dice dell'amministrazione autonoma a livello comunale che: "essa viene definita in modo impreciso autonomia comunale - perché in effetti autonomia significa autolegislazione"⁶. Ludwig Spiegel sottolinea che anche la legislazione provinciale e l'amministrazione autonoma territoriale vengono denominate "in modo non del tutto corretto", autonomia⁷.

Piuttosto che rispondere alla domanda sull'essenza dell'autonomia, è più semplice dire cosa non dev'essere inteso come autonomia, anche se talvolta viene così definito.

b) Autonomia e federazione

La distinzione dal concetto di federalismo è stata formulata in modo molto chiaro nel 1917 da Ignaz Seipel: "Federalismo e autonomia spesso vengono

³ *Staat und Selbstverwaltung*, in *Austria nova. Wege in Österreichs Zukunft*, Wien 1916, p. 199.

⁴ E. MISCHLER - J. ULBRICH (a cura di), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts* (nel seguito *ÖStWB*), Wien 1905-1909, vol. I, pp. 382, 503 e vol. II, pp. 313, 328.

⁵ R. SLAWITSCHKEK, *Selbstverwaltung und Autonomie*, Leipzig 1910, vol. I, p. 128.

⁶ H. NAWIASKY, *op. cit.*, vol. II, p. 189.

⁷ L. SPIEGEL, *Die Verfassungsfrage in Österreich*, in "Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft" n. 62 (1918), p. 193.

considerati la stessa cosa, ma del tutto a torto. L'autonomia è già data quando lo stato rinuncia all'esercizio della sua attività legislativa o amministrativa da parte dei suoi stessi organi, in questo o in quel settore, dando in tal modo alle province, ai comuni, alle nazionalità o alle organizzazioni di categoria ecc. un proprio ambito d'azione. Ciò non modifica la concezione e la struttura dello stato. Il federalismo, al contrario, nega lo stato unitario, a favore dello stato federale; esso prende in considerazione per i grandi membri della federazione perfino i caratteri propri dello stato (...). Molti di coloro che si pronunciano a favore di una svolta verso il federalismo, pensano però soltanto ad un'autonomia con ampie attribuzioni"⁸.

Le richieste ceche di attuare il diritto storico-costituzionale della Boemia, ma anche i progetti del congresso del partito socialdemocratico di Brünn del 1899, le idee di Aurel Popovici sugli Stati Uniti della Grande Austria, e tutti i progetti di uno stato federale delle nazionalità austriache esulano dal contesto delle nostre osservazioni.

Le chiese e società religiose riconosciute legalmente non vanno considerate enti ad amministrazione autonoma. Pur essendo obbligate a cooperare con l'amministrazione statale in un ambito d'azione loro affidato, esse hanno un potere legislativo che non si fonda su un'autorizzazione statale ma sul riconoscimento di una facoltà regolatrice propria e originaria, non derivata⁹. Anch'esse sono dunque escluse dall'ambito delle nostre riflessioni, sebbene la loro posizione giuridica sia stata spesso chiamata in causa come esempio per l'auspicata autonomia nazionale.

L'autonomia concessa alle università austriache dopo il 1848 non venne considerata come espressione del carattere corporativo delle università, da tempo superato, quanto piuttosto come una conseguenza della riconosciuta libertà d'insegnamento¹⁰.

L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA NEL DIRITTO POSITIVO

a) *Le autonomie territoriali*

All'entrata in vigore delle leggi costituzionali del dicembre 1867 già esistevano, come colonne portanti della struttura dello stato, comuni, province e,

⁸ I. SEIPEL, *Gedanken zur österreichischen Verfassungsreform*, Innsbruck 1917, p. 26.

⁹ "Reichsgesetzblatt" (nel seguito: RGBl.) n. 142. Vedi anche H. SCHNIZER, *Innere Angelegenheiten der Kirchen*, in *Katholisches Soziallexikon*, Graz 1980², pp. 1168-9.

¹⁰ W. BRUNNER, *Die Hochschulautonomie in Österreich*, Wien 1968, p. 89.

sia pure non ovunque, anche distretti dotati di ampia autonomia. Il fondamento giuridico di tale autonomia era dato dai Regolamenti provinciali del 26 febbraio 1861¹¹; l'autonomia dei comuni, con i loro ambiti d'azione specifici e non revocabili, trovava la sua base nella legge comunale dell'Impero del 5 marzo 1862¹². In questa legge era ancorata anche la legislazione provinciale sui comuni di ordine superiore (in qualità di articolazioni intermedie tra comuni e province).

b) Autonomia comunale

La legge comunale dell'Impero del 1862 riprese le idee portanti della legge comunale provvisoria del 17 marzo 1849¹³. Il comune non era concepito come organo dello stato, bensì come un soggetto indipendente, non creato dalla legge, con un proprio ambito d'azione, entro cui poteva attivarsi liberamente.

Sull'esempio della legge comunale provvisoria del 1849 era mantenuta la distinzione fra due aree di competenza del comune, una propria - ora però non più definita "naturale", bensì "autonoma" - e un'altra delegata. L'area di competenza autonoma comprendeva "tutto ciò che concerne in primo luogo gli interessi del comune e a cui esso può provvedere con le proprie forze e che può essere realizzato all'interno dei suoi confini". In tal modo si finiva coll'includervi numerosi compiti statali o da questi difficilmente distinguibili. La coerente attuazione dell'autonomia dei comuni austriaci si esprime soprattutto nell'organizzazione della polizia comunale, che la caratterizzava rispetto alla normativa di altri paesi.

L'approccio autonomistico risulta chiaramente anche dalle norme sulla fusione e la separazione dei comuni. Il comune austriaco, per quanto riguardava la sua permanenza quale soggetto giuridico, non dipendeva dallo stato e solo in presenza di condizioni del tutto particolari era possibile porre fine all'esistenza di un comune per mezzo della legge statale.

¹¹ RGBL. n. 20; Sul tema E. LINGG, *Die staatsrechtliche Stellung der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder der österreichisch-ungarischen Monarchie*, in "Juristische Vierteljahresschrift", n. 24 (1892), pp. 67-8; *ÖStWB*, vol. III, pp. 395-6 e 430-1.

¹² RGBL. n. 18. Vedi C. GLUTH, *ÖStWB*, vol. II, pp. 313-334. Per un'introduzione al diritto comunale austriaco. J. REDLICH, *Das Wesen der österreichischen Kommunal-Verfassung*, Leipzig 1910; sul suo sviluppo nella Repubblica austriaca: H. SLAPNICKA, *Gemeindeautonomie in der Donaumonarchie und in den Nachfolgestaaten*, in "Österreichische Osthefte", n. 34 (1992), pp. 72-3.

¹³ RGBL. n. 170.

Gli affari del comune venivano curati da organi eletti. La nomina degli organi comunali avveniva tramite votazione, e in ciò si differenziava dalla amministrazione statale i cui funzionari ricevevano l'incarico senza il coinvolgimento diretto della popolazione dei cui interessi essi si dovevano occupare.

La concezione del legislatore, secondo cui la cura degli affari comunali rappresentava una sfera sottratta all'ingerenza dello stato, corrispose alla moderazione con la quale si regolamentò il controllo sull'attività dei comuni. Tale controllo non veniva esercitato dallo stato, ma era conferito ad un ente superiore ad amministrazione autonoma, la provincia o il distretto. Gli organi statali si limitavano ad impedire che i comuni esorbitassero dal loro ambito di azione o che violassero leggi esistenti.

L'autonomia nel senso di autoregolamentazione competeva ai comuni in quanto essi, nel quadro delle leggi vigenti, potevano stabilire norme relative all'ordine pubblico locale. Anche la determinazione della propria lingua ufficiale era un atto di autoregolamentazione comunale. Certo, essa si riferiva solo alla lingua interna degli uffici e non sollevava i comuni dall'obbligo dell'accettazione e del disbrigo di documenti redatti in un'altra lingua d'uso della provincia. In alcune province questa materia venne regolata tramite legislazione provinciale, come ad esempio nel 1905 in Moravia, nel 1907 in Galizia e nella Slesia¹⁴.

L'autonomia in senso stretto, vale a dire il diritto di emanare in nome proprio norme generali che spettava ai comuni austriaci negli affari inerenti al loro ambito d'azione autonomo, venne però spesso intaccata dalla legislazione statale, per esempio tramite le normative riguardanti l'ispettorato edilizio, quello antincendio e quello per la tutela del territorio.

c) Amministrazione distrettuale autonoma

L'articolo 17 della legge imperiale sui comuni del 1862 lasciò alla legislazione provinciale la decisione se inserire tra i comuni e la Dieta provinciale rappresentanze distrettuali, circoscrizionali o territoriali in forma di organi autonomi superiori. Di tale facoltà si avvalsero solamente la Boemia, la Stiria,

¹⁴ Mähr.LGBI. n. 3 1906; Gal. LGBI. n. 21 1907; Schles. LGBI. n.10 1908. Sul tema F. TEZNER, *Die Volksvertretung*, Wien 1912, pp. 333-4; K. G. HUGELMANN (a cura di), *Das Nationalitätenrecht im alten Österreich*, Wien 1934, pp. 230, 410-11, 704-5; G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848-1918*, Wien 1985, pp. 122-3.

la Galizia, il Tirolo, la Slesia e la Bucovina; quest'ultima però, in seguito, abrogò ufficialmente questa decisione, il Tirolo e la Slesia non l'attuaronο cosicché, in pratica, si ebbero rappresentanze distrettuali solo in Stiria, Boemia e Galizia¹⁵. In altre province ci si limitò alla creazione di consorzi per la costruzione di strade, per questioni di previdenza o per altri progetti con un raggio d'azione limitato.

Il territorio delle rappresentanze distrettuali coincideva in Stiria e in Boemia con i distretti giudiziari (con mediamente 25.000 abitanti), in Galizia con i distretti del tribunale amministrativo (con mediamente 50.000 abitanti).

Dell'ambito d'azione delle rappresentanze distrettuali fecero parte tutti gli affari interni inerenti al bene comune del distretto e dei suoi cittadini, in primo luogo l'incremento dell'agricoltura, della sanità, dell'assistenza sociale ai poveri, la costruzione e la conservazione delle strade, la mediazione del lavoro ecc.. L'autonomia finanziaria di cui disponevano li abilitava, per far fronte alle spese non coperte dal loro patrimonio, a riscuotere autonomamente sovrattasse sulle imposte dirette fino ad un determinato importo che poteva anche essere superato, a condizione di ottenere l'autorizzazione della giunta provinciale.

Nei confronti dei comuni i distretti esercitavano il potere di controllo, ma sottostavano essi stessi al controllo della provincia.

Ai distretti non venne attribuita la potestà legislativa e sono quindi da considerarsi enti autonomi solo nel senso lato della parola.

d) L'autonomia delle province

Al vertice della piramide dell'amministrazione autonoma si trovavano le province (Länder), enti locali di massimo grado, che provvedevano agli affari provinciali tramite organi eletti, vale a dire le Diete e le giunte. La posizione giuridica della provincia si collocava oltre il mero significato di consorzio comunale, a motivo della sua partecipazione alla legislazione provinciale, in quanto delegata dal potere imperiale.

Dal 1867 l'Austria era formata da 17 province le cui Diete svilupparono un'ampia attività legislativa. Mentre alla legislazione imperiale erano conferite solo ben determinate materie, tutto il resto ricadeva nelle competenze delle Diete. La costituzione attribuiva comunque alla legislazione imperiale nume-

¹⁵ Böhm.LGBI. n. 27; Stmk LGBI. n. 19; Gal. LGBI. n. 21. Sul tema C. GLUTH, *op. cit.*, pp. 501-514.

rosi ed importanti compiti, tanto che l'area di quella provinciale risultava piuttosto modesta. Il Tirolo e il Vorarlberg assumevano una posizione speciale dato che la loro competenza si estendeva anche alle questioni della difesa territoriale¹⁶. La forza di una legge provinciale non era né diversa né minore di quella di una legge imperiale.

L'attività amministrativa delle province venne rafforzata notevolmente tramite il conferimento del potere di controllo sulle amministrazioni comunali e, dove erano presenti, sulle rappresentanze distrettuali.

L'amministrazione provinciale autonoma era posta sotto il controllo dell'amministrazione statale, ma questo controllo statale era davvero limitato al minimo. Ludwig Spiegel descrive la situazione nel modo seguente: "Così stando le cose, l'amministrazione autonoma gode della massima libertà, essa si manifesta in tutte le direzioni e minaccia costantemente di sopravanzare l'amministrazione statale"¹⁷. Certo, là dove le Diete non riuscivano a svolgere i loro compiti costituzionali, interveniva l'imperatore e, per impedire il crollo delle finanze provinciali, decideva, come nel 1913 in Boemia o nel 1916 in Istria, la sospensione temporanea dello statuto provinciale, scioglieva giunta e Dieta e per il disbrigo degli affari correnti insediava commissioni di nomina centrale¹⁸.

Se si considera la Cisleitania, vale a dire le province austriache non ungheresi, non come uno stato unitario con una legislazione ed amministrazione ampiamente decentralizzata¹⁹, ma si parte invece dal presupposto che le caratteristiche statali delle province non fossero ancora del tutto sparite tanto da poter essere queste concepite come frammenti di stato²⁰, allora anche le potestà legislative delle province ci appaiono sotto un'altra luce. In questo caso le leggi provinciali non sono in alcun modo l'espressione di un'autonomia derivata, ma tali leggi, deliberate dalla Dieta ed emanate dall'imperatore, hanno la doppia caratteristica di atti dell'impero e della provincia²¹.

¹⁶ Sul significato particolare che il concetto di autonomia provinciale ha rivestito in Galizia vedi J. RADZYNER, *Stanislaw Madeyski*, Wien 1983, pp. 22-28.

¹⁷ F. SPIEGEL, *op. cit.*, p. 133.

¹⁸ RGBl. n. 150 e Böhm. LGBl. n. 36; RGBl. n. 90. Cfr. G. STOURZH, *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels*, Wien 1992, pp. 675-690.

¹⁹ Ad esempio R. H. HERRNRITT, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes*, Tübingen 1909, p. 70.

²⁰ G. JELLINEK, *Über Staatsfragmente*, in *Festgabe zur Feier des 70. Geburtstages Seiner kgl. Hoheit des Großherzogs Friedrich von Baden*, Heidelberg 1896, p. 27. Contro l'applicazione di questa teoria in Austria vedi L. SPIEGEL, *ÖStWB*, vol. III, pp. 625-6.

²¹ F. TEZNER, *op. cit.*, pp. 645-6; H. DÖRGE, *Der autonome Verband im geltenden Staats- und Völkerrecht*, Wien 1931, pp. 22-3.

RAPPRESENTANZE DI INTERESSI

a) Corporazioni autonome

Allo stesso modo degli enti locali, il legislatore austriaco in epoca asburgica ha lasciato a singole associazioni professionali o di profitto la regolamentazione dei loro interessi specifici²². A questo scopo ha riunito in consorzi obbligatori gli appartenenti a tali gruppi e li ha organizzati come organismi autonomi. Nell'ambito di azione "autonomo", queste rappresentanze di interessi create dalla legge sottostanno al controllo statale per quanto riguarda la legittimità, ma non in merito all'opportunità dei provvedimenti. I membri di esse eleggono gli organi al loro interno. L'appartenenza non è decisa in base alla libera scelta del singolo, come per le associazioni, ma tramite la semplice appartenenza alla rispettiva categoria professionale. Le norme organizzative più dettagliate sono oggetto di decisioni autonome contenute negli statuti, redatti spesso secondo un modello messo a disposizione delle autorità.

Spesso anche nelle corporazioni, come per i comuni, può distinguersi fra un settore di competenza proprio e uno delegato. Nel settore proprio esse sono tenute alla difesa degli interessi comuni, in particolare di fronte alle autorità statali; in quello delegato assolvono compiti pubblici in qualità di organi ausiliari dello stato, dal quale ricevono le relative istruzioni.

L'autonomia in senso stretto, vale a dire la statuizione di norme che hanno validità generale non solo per gli appartenenti alla corporazione, bensì anche per terzi, risiede nell'ordinamento dei suoi specifici compiti amministrativi. Così, per esempio, l'emanazione di norme nel settore dell'apprendistato spetta ai sindacati professionali (in quanto associazioni corporative).

b) Camere autonome

Per il sostegno dell'attività statale furono istituite nel settore del commercio, artigianato e industria, le rispettive Camere, precisamente 29 in tutta la Cisleitania. Spettava a loro, tra l'altro, la tenuta dei registri dei marchi e dei modelli, l'elenco delle ditte protocollate, il rilascio dei certificati d'origine ed altro.

²² Molto documentato sul tema J. ULBRICH, *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes*, Wien 1904, pp. 143-158; R. H., HERRNRITT, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen 1921, pp. 210-221.

c) Associazioni di categoria

Agli Ordini degli avvocati, notai, medici ed ingegneri, nonché agli Ordini dei farmacisti, istituiti per la tutela degli interessi specifici e di classe degli iscritti, spettava un certo potere disciplinare nei confronti dei loro membri.

I consorzi, istituiti sulla base dell'ordinamento industriale, comprendevano esercenti che svolgevano la stessa attività o una simile (per la tutela degli interessi di classe, per il mantenimento e il consolidamento dell'onore professionale e per l'aggiornamento degli associati). In qualità di responsabili dell'autoamministrazione professionale, ad essi erano conferiti il potere disciplinare e il diritto di riscossione della quota associativa.

La riforma della cooperazione agricola venne introdotta in Austria nel 1902 tramite la legge quadro dell'impero per le associazioni di categoria degli agricoltori, in base alla quale le istituzioni avrebbero dovuto essere trasformate in associazioni coattive, in ogni distretto si sarebbe dovuto istituire un consorzio agricolo distrettuale e in ogni provincia un consorzio provinciale. Gli agricoltori che esercitavano la loro attività nella circoscrizione, in base alla legge dovevano immediatamente entrare a far parte di questi consorzi. Ma in nessuna provincia questa legge venne attuata e continuarono ad esistere le vecchie associazioni professionali, regolate in base al diritto provinciale, e generalmente definite *Landeskulturräte* (in Tirolo, Dalmazia, Istria, Austria inferiore, Austria Superiore, Boemia e Moravia). Il loro compito era quello di fornire al governo consulenza in questioni di agricoltura, di incentivare la formazione e l'insegnamento in materie agricole ecc..

Nei consorzi di pesca, caccia e per il deflusso delle acque, creati in base al diritto provinciale e il cui ambito di azione era regolamentato da statuto autonomo, l'attività amministrativa si esauriva nella corretta distribuzione degli oneri e dei profitti economici; essi erano così esclusivamente associazioni di rappresentanze di interessi.

d) Associazioni di economia di guerra

Breve vita ebbero invece le associazioni economiche sorte come organi di autoamministrazione industriale durante gli ultimi anni di guerra, gli enti pubblico-giuridici a carattere coattivo che agivano sotto direzione e controllo statale ed operavano in parte come organi consultivi, in parte come organi dell'amministrazione economica bellica. Essi raggruppavano svariate imprese di un settore sotto la direzione di un presidente, nominato tra gli associati, mentre al comitato eletto per votazione, come organo di tutela degli interessi degli

associati, era conferito il diritto di concorrere alle decisioni. Le associazioni economiche potevano infliggere pene disciplinari e fungevano anche da tribunali arbitrali.

e) Enti di previdenza sociale

Per l'attuazione dell'assicurazione obbligatoria nel settore sanitario e contro gli infortuni dei lavoratori, nonché dell'assicurazione pensionistica degli impiegati e dei minatori, in Austria al posto di enti statali vennero istituiti enti autonomi: Casse malati distrettuali, enti di assicurazione contro gli infortuni, *Bruderladen*, i cui soci, gli assicurati, erano in parte anche i datori di lavoro. Ad essi spettava la determinazione delle persone obbligate all'assicurazione, la definizione e l'incasso dei contributi assicurativi, la decisione in merito al diritto di risarcimento ed altro. Statuti autonomi regolamentavano ampiamente, in base a statuti campione forniti dall'autorità, il diritto di voto per gli organi collettivi esecutivi e il tipo di gestione.

ELEMENTI DI AUTONOMIA NAZIONALE

L'autonomia ha giocato un ruolo importante nella regolamentazione della convivenza fra le diverse nazionalità. Essa ha tenuto conto dell'esigenza di sottrarre le decisioni riguardanti gli interessi nazionali delle minoranze linguistiche alla volontà della maggioranza casualmente creata dalle suddivisioni amministrative territoriali.

La dottrina e la prassi giuridica hanno sviluppato diverse proposte di soluzione per la salvaguardia delle minoranze etniche. Fra queste vanno menzionate soprattutto le cosiddette sezioni nazionali, vale a dire organi separati su base nazionale nell'ambito di determinati enti e associazioni per la cura degli interessi delle nazionalità, mentre venivano condotti in comune gli affari che non avevano rilevanza nazionale. Sono altresì da menzionarsi le curie nazionali che, nel processo decisionale di un ente comune a più nazionalità, accordavano il diritto ai rappresentanti delle minoranze di impedire in determinati affari, attraverso il loro veto, una risoluzione della maggioranza. Solo una delibera che avesse la maggioranza in tutte le curie si riteneva approvata.

Naturalmente queste misure non erano necessarie in quegli uffici o enti i cui confini territoriali di competenza escludevano la formazione di maggioranze o minoranze nazionali, per esempio nelle zone omogenee dal punto di vista nazionale della Boemia oppure nella Camera di commercio, industria e

artigianato di Rovereto, limitata all'area linguistica italiana del Tirolo, o, a Trento, negli Ordini italiani degli avvocati, medici o notai. Dove si trattava di un distretto creato ex-novo si poteva, nel delimitarne i confini, tenere conto delle esigenze linguistiche. Tutti i tentativi per far sorgere in questo modo delle unità amministrative possibilmente omogenee dal punto di vista linguistico, vanno annoverate naturalmente fra gli abbozzi di autonomia nazionale dell'epoca asburgica²³.

Va tenuto presente che molte questioni di carattere nazional-culturale, per le quali veniva richiesta l'autonomia nazionale, ricadevano nell'ambito dell'attività degli enti locali - i comuni e, in Boemia, anche i distretti - che in tal modo divennero spesso il luogo privilegiato per la difesa e la promozione di aspirazioni nazionali.

Si parlava dell'autonomia basata su elementi territoriali come di una falsa autonomia, mentre l'autonomia personale veniva definita vera autonomia²⁴.

a) Le sezioni nazionali

Un passo importante in questa direzione fu la creazione di una sezione luogotenenziale a Trento sulla base del decreto ministeriale del 31.7.1868²⁵. Poiché però questa sezione italiana non era autorizzata ad emanare decreti né aveva competenze finanziarie e sul personale, essa fu giudicata insufficiente e, dopo qualche tempo, venne soppressa.

La legge sull'ispezione scolastica adottata dalla Dieta provinciale boema nel 1873²⁶ dispose che, per le scuole ceche e tedesche in comuni bilingui, venissero istituiti consigli scolastici locali cechi e tedeschi e, nei distretti, consigli scolastici separati, in modo che la nazionalità dei membri di questi enti corrispondesse alla lingua d'insegnamento delle scuole di cui si occupavano. Sul territorio di un comune o di un distretto esistevano dunque due organi amministrativi simili, divisi a livello nazionale²⁷. Nel 1890 questo ordinamen-

²³ Sulla separazione nazionale in Boemia cfr. K. G. HUGELMANN, *op. cit.*, pp. 318-9 e 359-60.

²⁴ TH. VEITER, *Nationale Autonomie. Rechtstheorie und Verwirklichung im positiven Recht*, Wien 1938, pp. 59-60.

²⁵ RGBl. n. 115, soppresso con decreto del 17.10.1896. Sul tema K.G. HUGELMANN, *op. cit.*, pp. 552-3.

²⁶ Böhm. LGBl. n. 17. Sull'ispettorato scolastico J. LUKAS, *Territorialitäts- und Personalitätsprinzip im österreichischen Nationalitätenrecht*, in "Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart", n. 2 (1908), pp. 380 ss.; TH. VEITER, *op. cit.*, p. 122, G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 203, 210.

²⁷ Böhm. LGBl. n. 46.

to venne esteso anche al Consiglio scolastico provinciale che venne diviso in una sezione ceca e in una tedesca. A partire da quel momento esso non svolse più le sue funzioni solo in collegio plenario ma deliberò, su determinate questioni, diviso nelle due sezioni nazionali.

Il Tirolo nel 1892 adottò per il proprio Consiglio scolastico provinciale un ordinamento simile, limitandosi però a prescrivere un numero proporzionale di tedeschi e italiani fra i membri nominati in Consiglio dalla giunta provinciale²⁸.

In Moravia l'ordinamento scolastico dell'anno 1905 fece sostanzialmente proprie le modifiche all'ordinamento scolastico apportate in Boemia²⁹. Qui esistevano anche dei senati disciplinari per i docenti separati secondo la lingua d'insegnamento dell'istituto³⁰.

Per ridurre le occasioni di attriti nazionali, semplificare l'uso della lingua e tenere conto del principio secondo il quale gli incarichi pubblici dovevano venir eseguiti da appartenenti alla propria nazionalità, venne effettuata la divisione dei consigli provinciali per l'agricoltura in sezioni linguisticamente diverse con un'autonoma sfera d'azione, alle quali spettava la cura, l'incentivazione e la rappresentanza degli interessi agricoli³¹. Questo passo venne compiuto nel 1881 in Tirolo, nel 1891 in Boemia, nel 1897 in Moravia e nel 1910 nella Slesia. In Tirolo, Boemia e Moravia furono istituite due sezioni (tedesca e italiana e, rispettivamente, ceca e tedesca), nella Slesia quattro sezioni (tedesca, polacca, ceca e una sezione dei grandi proprietari terrieri). In Tirolo le due sezioni avevano sedi separate, la sezione tedesca a Innsbruck, quella italiana a Trento.

Mentre il Consiglio provinciale tirolese per l'agricoltura veniva delimitato territorialmente (nel 1884 i quattro comuni tedeschi del distretto di Cles venivano esclusi dalla sezione trentina e assegnati alla sezione di Innsbruck³²), in Boemia l'appartenenza alla sezione ceca o tedesca veniva decisa secondo il principio personale. Qui, in distretti uniformi a livello nazionale, le associazioni agricole che avevano diritto al voto inviavano i loro delegati in quella sezione che esprimeva la nazionalità del distretto. Nei distretti mistilingui le associazioni eleggevano delegati della propria nazionalità, ma se esisteva un'unica associazione si permetteva che essa scegliesse la sezione in cui inviare il proprio dele-

²⁸ Tir. LGBI. n. 7.

²⁹ Mähr. LGBI. n. 4.

³⁰ Mähr. LGBI. n. 27.

³¹ Tir. LGBI. n. 35; Böhm. LGBI. n. 20; Mähr. LGBI. n. 40; Schles. LGBI. n. 1. Vedi sul tema J. LUKAS, *op. cit.*, pp. 339, 387-8; G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 211 ss.

³² Tir. LGBI. n. 30.

gato. Il Collegio centrale prevedeva una struttura nazionale paritetica (3 rappresentanti per entrambi i comitati sezionali). In Moravia si ebbe nel 1907 anche la divisione del Consiglio provinciale per l'industria in una sezione ceca e in una tedesca, in Tirolo nel 1911 la divisione nazionale del Consiglio provinciale dei trasporti, la cui sezione italiana aveva sede a Trento³³.

Una suddivisione nazionale venne attuata anche in numerosi organi amministrativi autonomi, economici e professionali, così come nell'Ordine dei medici in Boemia e in Moravia³⁴, di cui entrambe le sezioni, la ceca e la tedesca, con l'eccezione di determinati incarichi comuni creano uffici amministrativi e procedure decisionali autonomi. Ogni sezione eleggeva inoltre un rappresentante nel Consiglio sanitario provinciale. In modo simile era diviso in Boemia anche l'Ordine dei farmacisti³⁵, con due sezioni separate sul piano nazionale e il cui comitato esecutivo consisteva di otto membri della sezione ceca e di quattro membri di quella tedesca. La sezione ceca aveva la sede a Praga, quella tedesca nel luogo di residenza del presidente di turno.

La legge sull'istituzione dell'Ordine degli ingegneri³⁶ prevedeva di dividere l'Ordine o la sua direzione, secondo necessità, in sezioni nazionali. In Boemia l'Ordine venne suddiviso in una sezione ceca con sede a Praga e in una sezione tedesca con sede a Teplitz-Schoenau. Alle sezioni spettava deliberare sulle misure e sulle iniziative che non si estendevano ai membri dell'altra sezione. I successivi Ordini degli ingegneri istituiti nei territori mistilingui della Corona - a Trento, Innsbruck, Brünn e Troppau - possedevano soltanto delle sezioni elettorali nazionali per le votazioni relative alla presidenza dell'Ordine, mentre i dibattiti e le decisioni nell'assemblea plenaria così come la gestione dei lavori della presidenza, rimanevano unificati. Il numero dei membri della presidenza da eleggere nelle singole sezioni veniva stabilito in parte con decreto; nell'Ordine di Trieste, ad esempio, la sezione italiana eleggeva cinque membri della presidenza, la sezione "slava" e quella tedesca due membri ciascuna.

L'Ordine degli avvocati della Moravia, aveva rinunciato ad una divisione nazionale, sostituendola con la norma, che al termine del mandato dei funzionari più importanti, venissero designati successori di diversa appartenenza nazionale, così da assicurare una sorta di rotazione fra le nazionalità; i membri

³³ Tir. LGBI. n. 20.

³⁴ Böh. LGBI. n. 84; Mähr. LGBI. n. 87. Vedi anche *ÖStWB*, vol. I, pp. 356-7.

³⁵ RGBI. n. 20.

³⁶ RGBI. n. 3; decreto di attuazione del ministro dei lavori pubblici per la Boemia del 7.1.1914, RGBI.n. 5; per la Slesia del 23.7.1913, RGBI. n. 148; per le altre province citate del 14.5.1913, RGBI. n. 84, 86 e 87.

della direzione e del consiglio disciplinare, così come i revisori dei conti e la Commissione di controllo dovevano venir eletti in modo che le due nazionalità occupassero ciascuna la metà dei posti disponibili.

b) Le Curie nazionali

Il principio delle Curie nazionali³⁷ venne realizzato per la prima volta in occasione del “Compromesso moravo”³⁸ adottato dalla Dieta di Brünn nel 1905 nella sua forma doppia, introducendo sia la Curia degli elettori sia quella degli eletti. L’elezione dei deputati alla Dieta morava avveniva sulla base di un catasto nazionale, suddiviso in circoscrizioni elettorali a loro volta divise a livello nazionale, cosicché il numero dei delegati cechi e tedeschi da eleggere era fissato fin dall’inizio e non era oggetto della contesa elettorale. La Dieta venne divisa in una Curia ceca ed in una Curia tedesca, mentre continuò ad esistere la Curia dei latifondisti indivisa su base nazionale. Attraverso la determinazione di un *quorum* speciale per deliberazioni riguardanti una serie di importanti materie si impedì che nella Dieta una nazionalità potesse venir messa in minoranza dall’altra, creando con ciò in modo indiretto un diritto di veto della minoranza. Inoltre venne affidata alle Curie la elezione degli organi esecutivi ed amministrativi del paese. Per le istituzioni provinciali destinate ad occuparsi solo di una delle due nazionalità, la nomina degli impiegati avveniva ad opera della Curia nazionale interessata.

Il sistema delle Curie nazionali nel 1910 venne adottato anche in Bucovina³⁹. In realtà qui era necessario soddisfare gli interessi non solo di due, bensì di quattro gruppi etnici, dei rumeni, dei ruteni, dei tedeschi e dei polacchi. Compito delle Curie nazionali era l’elezione per le commissioni dietali e per gli uffici provinciali. In Bucovina non esisteva però, neppure in forma mediata, un diritto di veto delle Curie.

³⁷ A. FISCHHOF, *Österreich und die Bürgschaften seines Bestandes*, Wien 1869, pp. 189 ss.; A. FISCHEL, *Nationale Curien*, Wien 1898; TH. VEITER, *op. cit.*, pp. 93 ss.; G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 200 ss.

³⁸ Legge del 27.11.1905 in Mähr. LGBI. 1906, n. 1-4. Sul tema R.H. HERRNRITT, *Die Ausgestaltung des österreichischen Nationalitätenrechts durch den Ausgleich in Mähren und in der Bukowina*, in “Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht”, n. 1 (1914), pp. 583-615; H. GLASSL, *Der mährische Ausgleich*, München 1967; G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 213-228.

³⁹ Legge del 26.5.1910. Buk.LGBI. n. 26. Sul tema K.G. HUGELMANN, *op. cit.*, p. 728, G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 223-238.

Anche in Galizia⁴⁰ nel 1914 si giunse ad un ordinamento, del quale è stato detto che solo una sottilissima parete lo divideva dal sistema delle Curie nazionali. Si ebbe comunque una parziale suddivisione nazionale dei votanti e dei deputati⁴¹. L'emanazione delle relative leggi d'attuazione venne però impedita dallo scoppio della guerra.

c) La proporzionale negli uffici pubblici

L'essenza dell'autonomia nazionale venne ravvisata spesso nel fatto che l'amministrazione per ogni gruppo linguistico venisse svolta da funzionari della medesima nazionalità⁴². Non era sufficiente una buona conoscenza linguistica, ma era richiesta ai funzionari una esplicita dichiarazione di appartenenza nazionale. L'idea imperiale di funzionari sovranazionali "giallo-neri", venne sostituita dalla aspirazione ad avere funzionari connazionali.

L'accoglimento di questa richiesta non presentò ovviamente alcuna difficoltà nei distretti e nelle sezioni monolingue, e neppure là dove le Curie nazionali erano competenti per la nomina dei funzionari. In territori etnicamente misti ci si limitò ad assegnare cariche di servizio secondo una chiave nazionale, vale a dire in rapporto proporzionale alla consistenza numerica delle nazionalità che abitavano il distretto. Tale sistema non trovò, tuttavia, una definitiva sanzione di legge.

d) La critica di Wilson e la reazione austriaca

L'affermazione di Wilson, contenuta nel decimo dei suoi 14 punti proclamati l'8 gennaio 1918, secondo la quale ai popoli dell'Austria-Ungheria doveva "venir riconosciuta la più libera opportunità di uno sviluppo autonomo", costituì per il governo austriaco l'occasione per intraprendere misure immediate ai fini della realizzazione dell'autonomia nazionale. Il ministro degli esteri Czernin considerò la dichiarazione del presidente americano - così come essa allora venne interpretata in Austria - quale base adatta per le trattative⁴³.

⁴⁰ Legge del 8.7.1914. Gal. LGBI. n. 65. Vedi anche G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 238 ss.

⁴¹ S. STARZYNSKI, *Eine neue Konstruktion der Minoritätenvertretung*, in "Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht", n. 3 (1918), p. 429.

⁴² C. LUKAS, *op. cit.*, p. 404; E. BERNATZIK, *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*, Wien 1911², p. 989.

⁴³ O. CZERNIN, *Im Weltkriege*, Berlin 1919, p. 256.

Il primo ministro Seidler, che nel suo programma di governo aveva promesso una “autonomia nazionale con piena parità di diritti” e, poco più tardi, aveva caratterizzato l’autonomia nazionale e la relativa suddivisione per distretti quale idea fondamentale dei suoi progetti costituzionali⁴⁴, in mancanza di una maggioranza in parlamento decise di attuare i suoi progetti sull’autonomia gradualmente, attraverso decreti nel quadro delle attribuzioni conferitegli dalle leggi in vigore. Il tutto doveva avere inizio in Boemia. Il 19 maggio 1918 la Boemia venne suddivisa con un decreto del ministro degli interni⁴⁵, in dodici distretti delimitati applicando il criterio linguistico, sette cechi, quattro tedeschi e uno misto (con una sezione ceca ed una tedesca) e con ciò vennero create le premesse territoriali per la costituzione dei distretti in enti nazionali autonomi. Il 27 settembre ebbe luogo la divisione della Commissione amministrativa provinciale boema⁴⁶ - che dal 1913 esercitava le funzioni della giunta provinciale - in una sezione ceca e una tedesca, in modo simile alla suddivisione attuata nel Consiglio scolastico provinciale e nel Consiglio provinciale per l’agricoltura. Ma nessuno dei due provvedimenti fu attuato. La creazione di distretti disegnati su base nazionale venne considerata dai politici cechi come una “lacerazione della provincia” e i deputati cechi nel parlamento di Vienna la presero come oggetto per una denuncia ministeriale contro il ministro degli interni Toggenburg e il primo ministro Seidler. I deputati polacchi al parlamento di Vienna, che paventavano un’estensione delle idee autonomistiche in Galizia e la realizzazione dell’autonomia anche per i ruteni, costrinsero il governo alle dimissioni.

IN MERITO ALL’AUTONOMIA DEI POPOLI

a) Le etnie maggiori quali titolari dell’autonomia

Il dibattito sulla funzione dell’autonomia nel quadro del problema delle nazionalità - di gran lunga il problema maggiore in questo periodo, anche rispetto ad altri problemi che attendevano a loro volta di essere risolti tramite forme di autonomia- era ancora in corso, quando l’anno 1918 mise la parola fine allo sviluppo iniziato. Gli assetti di autonomia nazionale, abbozzati nella legislazione della vecchia Austria, non avevano però assunto una forma orga-

⁴⁴ Citato in I. SEIPEL, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁵ Decreto del 19.5.1918, RGBl. n. 175.

⁴⁶ Avviso del 27.9.1918. Böhm. LGBI. n. 66.

nica e completa; molte idee erano disseminate in *memoranda*, libri, giornali, riviste e attendevano di essere esaminate e valutate.

L'obiettivo finale delle aspirazioni autonomistiche era dotare di personalità giuridica le singole etnie, attraverso l'ampliamento dell'art.19 della legge fondamentale relativa ai diritti fondamentali del cittadino⁴⁷, la quale riconosceva l'uguaglianza di diritto alle etnie dell'Austria, e farne l'elemento portante della vita statale oppure, dove le condizioni geografiche lo permettevano, di creare dei territori autonomi, come in Tirolo a sud della chiusa di Salorno, nella Boemia tedesca o nella Galizia orientale. In questi casi si parlava di una autonomia "completa".

b) Tentativi mancati

Se i progetti effettivamente discussi spesso erano limitati alla realizzazione dell'autonomia in settori specifici, il motivo era da ricercarsi nella situazione politica del periodo prebellico che faceva apparire irrealizzabili riforme radicali e di ampio respiro, mentre sembravano avere una prospettiva di realizzazione modeste riforme introdotte gradualmente. In questa sede si può fare menzione solo ad alcuni dei programmi discussi e ripresi dall'opinione pubblica fra l'abbondante materiale prodotto nel corso di mezzo secolo.

Mancò poco che divenisse legge l'accordo concluso nel 1913 tra tedeschi e cechi nella città di Budweis, nella Boemia meridionale, approvato in modo unanime dalla giunta comunale, che prevedeva una separazione dell'amministrazione comunale in Curie nazionali, dotate di diritto impositivo per le esigenze culturali del rispettivo gruppo etnico⁴⁸.

Già nei primi anni del periodo qui preso in esame, una legge approvata dalla Dieta boema nel 1871 "per la salvaguardia della parità di diritto delle nazionalità boema e tedesca"⁴⁹ conteneva tutto ciò per il quale più tardi si combatté inutilmente per decenni, vale a dire le Curie provinciali, distretti amministrativi omogenei linguisticamente e bilanci separati per le iniziative culturali delle due nazionalità. Tuttavia, poiché la legge era unita agli Articoli

⁴⁷ Legge del 21.12.1867, RGBl. n. 142. Sul tema R.H. HERRNRITT, *Nationalität und Recht*, Wien 1899, pp. 50 ss. K. G. HUGELMANN, *op. cit.*, pp. 81 ss.; G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung*, cit., pp. 189 ss.

⁴⁸ E. BRIK, *Der böhmische Ausgleich in Budweis*, in "Österreichische Osthefte", n. 24 (1982), pp. 225-248.

⁴⁹ Testo del progetto di legge in E. BERNATZIK, *Verfassungsgesetze*, cit., pp. 1093-1097; R. WIERER, *Das böhmische Staatsrecht und der Ausgleichsversuch des Ministeriums Hohenwart-Schäffle*, in "Bohemia", n. 4 (1963), pp. 54-173.

fondamentali che avrebbero trasformato la duplice monarchia in uno stato trialistico, a seguito della mancata sanzione imperiale cadde anche la progettata legge. Un destino simile toccò ad un gran numero di progetti e proposte che impegnarono soprattutto le Diete boema⁵⁰ e tirolese⁵¹ e che avevano lo scopo di realizzare talune forme di autonomia nazionale.

c) Progetti di politici, di studiosi e del governo

Ricollegandosi al programma delle nazionalità, adottato a Brünn dal congresso del partito socialdemocratico del 1899, Karl Renner sostenne nei suoi molteplici scritti⁵² una combinazione di principi territoriali e personali in modo che l'articolazione territoriale dello stato venisse integrata attraverso istituzioni autonome su base personale. La monarchia sarebbe stata costituita, da una parte, da enti economico-regionali, e, dall'altra, da associazioni nazional-culturali non vincolate al territorio, le quali si sovrapponevano e incrociavano l'una con l'altra. Per la soluzione del problema nazionale Renner riteneva inadeguate le province esistenti, poiché esse si basavano sull'idea: abiti sul mio territorio e quindi sei assoggettato al mio dominio, al mio diritto e alla mia lingua⁵³.

Renner, che riteneva la separazione fra l'amministrazione statale e quella provinciale un "inaudito errore"⁵⁴, sosteneva una suddivisione della parte cisleitana della monarchia in distretti grazie ai quali si sarebbero resi monolingui nove decimi delle unità amministrative dell'Austria: "se disegniamo i distretti in senso per quanto possibile nazionale, avremo creato i presupposti territoriali per l'autonomia nazionale"⁵⁵. Il decimo di distretti restante doveva struttu-

⁵⁰ R. SLAWITSCHKE, *Die Frage des Sprachengebrauchs bei den autonomen Behörden in Böhmen*, Prag 1910, pp. 18-42.

⁵¹ K.G. HUGELMANN, *op. cit.*, pp. 553 ss.; Th. VEITER, *Die Italiener in der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Wien 1965, pp. 88 ss.

⁵² Soprattutto nelle sue due opere pubblicate sotto lo pseudonimo di RUDOLF SPRINGER, *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*, Wien 1902, la cui seconda edizione è apparsa con il titolo *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*, Wien 1918, e *Grundlagen und Entwicklungsziele der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Wien 1906. Vedi al riguardo R. WIERER, *Der Föderalismus im Donauraum*, Graz 1960, pp. 106 ss.; R. KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie*, Wien 1964, vol. II, pp. 162 ss.

⁵³ K. RENNER, *Selbstbestimmungsrecht*, cit., p. 75.

⁵⁴ K. RENNER, *Erneuerung*, cit., vol. I, p. 83.

⁵⁵ *Ibidem*, vol. I, p. 68; vol. II p. 164.

rarsi adottando il principio dell'autonomia personale, tenuto conto della loro varietà etnico-linguistica⁵⁶.

Tra le fila dei socialdemocratici cechi, i quali ben presto presero a distanziarsi sempre più dal programma delle nazionalità di Brünn, che pure avevano votato, si segnalò nel 1908 František Nodráček con precise proposte di soluzione: egli sollecitò la creazione di Curie nazionali all'interno della Dieta e sezioni nazionali nella giunta provinciale, le quali dovevano venir dotate di autonomia finanziaria e facoltà impositiva per le materie aventi attinenza agli ambiti dell'amministrazione autonoma. I distretti amministrativi, infine, dovevano venir circoscritti in modo omogeneo a livello nazionale.

Nel 1909 il partito socialdemocratico ceco dichiarò che il suo obiettivo era la completa autonomia di tutte le nazionalità austriache da organizzarsi secondo il principio personale per tutte le questioni nazional-culturali⁵⁷.

I socialdemocratici sloveni sotto la guida di Erbin Kristan, volevano risolvere già al congresso di Brünn del 1899 il problema delle nazionalità nel senso dell'autonomia personale, sull'esempio dell'organizzazione delle diverse confessioni. Queste idee costituirono i punti qualificanti del programma della conferenza dei socialdemocratici slavi meridionali tenutasi a Lubiana nel 1909⁵⁸.

Un'autonomia nazional-culturale degli ebrei venne sostenuta nel 1905 da Nathan Birnbaum, il "padre del sionismo austriaco"⁵⁹.

Anche il politico cristiano-sociale e teologo Ignaz Seipel sostenne soluzioni basate sul principio dell'autonomia personale⁶⁰, soluzioni che potevano venir introdotte in ogni sistema amministrativo, sia che esso poggiasse su presupposti federalisti, sia su quelli ispirati al centralismo. Nel 1918 egli si dichiarò in favore della creazione di Curie nazionali, alle quali doveva spettare la "tutela dei diritti nazionali dei loro membri". I delegati delle Curie nazionali e delle Diete dovevano unirsi in corpi di rappresentanza per tutelare gli interessi comuni dei rispettivi gruppi etnici⁶¹.

⁵⁶ H. SLAPNICKA, *Tschechische und sudetendeutsche Pläne einer Reform der Verfassung Österreich-Ungarns*, in R. PLASCHKA (a cura di), *Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Wien 1995, p. 84.

⁵⁷ R. LÖW, *Der Zerfall der "Kleinen Internationale". Nationalitätenkampf in der Arbeiterbewegung des alten Österreich*, Wien 1984, p. 268.

⁵⁸ H. MOMMSEN, *Die Sozialdemokratie und die Nationalitätenfrage im habsburgischen Vielvölkerstaat*, Wien 1963, pp. 325 ss.

⁵⁹ W.D. BIHL, *Die Juden*, in A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, Wien 1980, vol. III, pp. 880-1.

⁶⁰ I. SEIPEL, *Nation und Staat*, Wien 1916; ID., *Gedanken zur österreichischen Verfassungsreform*, Innsbruck 1917.

⁶¹ ID., *Der Kampf um die österreichische Verfassung*, Wien 1930, pp. 38 ss.

Lo stesso Julius Petzelt sostenne l'introduzione sia delle Curie nazionali nelle Diete che delle Diete generali nazionali nel suo scritto *Österreichs Zukunft und die Christsozialen* (Il futuro dell'Austria e i cristiano-sociali).

Fu soprattutto Joseph Maria Baernreither, nelle sue osservazioni sulla delimitazione nazionale dei distretti amministrativi e giudiziari e sui compiti delle rappresentanze distrettuali, ad esaminare la realizzabilità dei progetti summenzionati, oltre naturalmente allo stesso Renner, che aveva elaborato le sue proposte fin nel minimo dettaglio⁶².

Una delimitazione nazionale dei comuni e la creazione di distretti omogenei dal punto di vista nazionale, quali organi dell'amministrazione sia statale che provinciale, erano contenute nelle raccomandazioni della Commissione per la promozione della riforma amministrativa istituita dal governo nel 1911⁶³.

Diversamente da Renner, il quale sosteneva che le province laceravano le nazionalità, le frammentavano, le allontanavano le une dalle altre⁶⁴, la maggioranza dei docenti di diritto costituzionale delle scuole superiori austriache nell'ottobre 1916, in un'inchiesta sull'opportunità di conservare i confini provinciali del tempo⁶⁵, si espressero a favore di questi ultimi, ma consigliarono di istituire delle amministrazioni distrettuali nei Länder mistilingui, nell'ambito sia dell'amministrazione statale che di quella provinciale, di delimitare i distretti e le circoscrizioni per quanto possibile su base nazionale, di costituire nelle giunte provinciali e nei consorzi economici delle sezioni nazionali, nelle Diete Curie nazionali e, infine, di introdurre la proporzionale negli uffici pubblici.

Già prima dello scoppio della guerra i progetti di riforma elaborati dal circolo dei consiglieri del successore al trono prevedevano la creazione di distretti omogenei su base nazionale, i quali dovevano essere autonomi per le questioni linguistiche e culturali⁶⁶. Durante la guerra il prefetto Erasmus Handel, successivamente ministro degli interni, redasse dei progetti per una riforma costituzionale. Il suo disegno di legge relativo ai distretti investiva questi ultimi di un'autonomia così ampia da offrire alle minoranze nazionali la possibi-

⁶² J. M. BAERNREITHER, *Zur böhmischen Frage*, Wien 1910; H. BACHMANN, *Joseph Maria Baernreither (1845-1925). Der Werdegang eines altösterreichischen Ministers und Sozialpolitikers*, Neustadt a.d. Aisch 1977, pp. 87 ss.

⁶³ VOLKAR, *Zur Behandlung der Nationalitäten- und Sprachenfrage in der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform*, in "Österreichische Zeitschrift für Verwaltung", n. 49 (1916), p. 5.

⁶⁴ K. RENNER, *Erneuerung*, cit., vol. II, p. 151.

⁶⁵ *Länderautonomie. Sonderheft der Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht*, Wien 1916; *Die Länderautonomie. Verhandlungen der Wiener Juristischen Gesellschaft im Februar 1917*, Wien 1917.

⁶⁶ P. BROUCEK, *Reformpläne aus dem Beraterkreis Erzherzog Franz Ferdinands und Kaiser Karls*, in R. PLASCHKA (a cura di), *op. cit.*, p. 114.

lità di “emancipare le rappresentanze distrettuali, dotate di potestà legislative, dal dominio della maggioranza dietale”⁶⁷. I suoi progetti, dopo la morte dell'imperatore Francesco Giuseppe, rimasero inattuati ma anche i governi Clam-Martinic e Seidler si attennero all'idea di un'autonomia distrettuale e lo stesso Hussarek si rifece ad essa avviandone la relativa realizzazione.

Un progetto elaborato all'undicesima ora dal professor Lammasch, il futuro primo ministro, nel settembre 1918 riguardante la ristrutturazione dell'Austria, prevedeva per la Boemia e la Galizia due Diete nazionali: una ceca e una tedesca e, rispettivamente, una polacca e una rutena, entrambe dotate, assieme alla rispettiva Dieta provinciale, della potestà legislativa. Era prevista altresì una garanzia di legge per evitare che una nazionalità mettesse l'altra in minoranza. Gli organi collegiali competenti per l'amministrazione in queste due province sarebbero stati divisi su base nazionale e i confini di distretto tracciati secondo criteri linguistici. Era inoltre prevista un'autonomia per le minoranze nazionali delle *enclaves* e a Vienna; per Trieste e il Trentino una speciale posizione di diritto pubblico⁶⁸.

Nelle dichiarazioni del primo ministro Hussarek del 1° ottobre 1918, che aprirono l'ultima sessione del parlamento imperiale, il problema dell'autonomia stava in primo piano. Esso doveva essere il punto di partenza per la ricostruzione interna dell'Austria, un “proficuo principio” che sarebbe stato ulteriormente perfezionato e dal cui sistematico sviluppo si potevano attendere “considerevoli miglioramenti”. Sulle reali intenzioni del governo danno chiare indicazioni i dibattiti tenuti in seno al consiglio dei ministri di quello stesso giorno. Vi si discusse la possibilità di creare sezioni nazionali nella camera dei deputati e di istituire Curie nazionali nelle rappresentanze dei distretti misti dal punto di vista nazionale, così come di altri enti il cui ambito di competenza si stendeva su zone di insediamento di nazionalità diverse. Per ogni nazionalità doveva essere creato un consiglio nazionale, che si sarebbe composto di delegati dei consigli distrettuali, delle Curie distrettuali, delle rappresentanze municipali e dalle isole linguistiche della stessa nazionalità⁶⁹.

Ma il tempo per la creazione di istituzioni autonome era ormai finito, lo slogan dell'epoca non era più quello dell'autonomia, ma della sovranità.

⁶⁷ M. HUSSAREK (a cura di), *Erinnerungen des Freiherrn Erasmus von Handel*, Wien 1930, pp. 39 ss.

⁶⁸ S. VEROSTA, *Heinrich Lammasch' Verfassungsentwurf für das Kaisertum Österreich vom September 1918*, in *Politik und Gesellschaft. Festschrift für Rudolf Neck*, Wien 1981, pp. 366-378.

⁶⁹ *Stenographische Protokolle der Sitzungen des österreichischen Abgeordnetenhauses XXII/IV*, p. 4299. Vedi anche H. RUMPLER, *Das Völkermanifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918*, Wien 1966, pp. 21-2; 67-8; F. ERMACORA, *Österreich als Staatenbund und zum Volksstämme-Regionalismus am Ende des Ersten Weltkrieges*, in *Bürger-Region-Völker. Festschrift für Hieronymus Riedl*, Wien 1986, pp. 107 ss.

PRECEDENTI STORICI ED ATTUALITA' DEL DIBATTITO COSTITUZIONALE SUL FEDERALISMO E SUL REGIONALISMO IN ITALIA

Sergio Bartole

1. Il tema che mi è stato affidato pone alcuni problemi preliminari di metodo che mi sembra opportuno evidenziare subito, indicando i criteri che intendendo seguire per affrontarli e passare, quindi, coerentemente alla presentazione della mia relazione.

Che il pensiero giuridico italiano abbia una tradizione di riflessione sui temi del federalismo e del regionalismo è fuori discussione. E' però anche evidente che un filone consistente di queste dottrine riguarda le questioni di teoria generale del diritto e dello Stato che federalismo e regionalismo sollevano: esse cioè prescindono da qualsiasi riferimento alle esperienze storiche dell'ordinamento costituzionale italiano ed hanno riguardo alle vicende di altri ordinamenti, della cui riconducibilità a questa o quella categoria appunto si discute, elaborando in funzione di siffatta classificazione i modelli di Stato regionale o federale. Non poteva, del resto, essere altrimenti se è vero che il dilemma della conversione dell'ordinamento nostro unitario in un ordinamento federale o regionale si è posto, in termini immediatamente operativi, molto tardi nella nostra storia costituzionale. Vero è che di un assetto federale o regionale dello Stato italiano si era già parlato al momento dell'unità d'Italia e, successivamente, negli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale, e che, mentre i progetti di don Sturzo non si tradussero in documenti sottoposti all'immediata attenzione parlamentare, le proposte di Minghetti percorsero un tratto delle previste procedure assembleari, pur senza arrivare all'approvazione finale. Però è anche vero che il regionalismo minghettiano, a differenza di quello sturziano, non si prestava ad essere avvicinato ad uno dei possibili federalismi, laddove i dibattiti del primo dopoguerra non andarono oltre il livello del confronto fra posizioni politiche. E certamente, se questa relazione vuole distinguersi da quelle più esplicitamente storiche e politologiche, non può che restringersi a tematiche di ordine giuridico. Ed a mio avviso le questioni del federalismo o del regionalismo si prestano ad un'analisi giuridica se l'osservatore assume a punto di partenza o un compendio di regole di diritto positivo o dei progetti di ordinamenti giuridici elaborati e compiuti nella forma di disegni o proposte di legge.

Il che non significa che il nostro discorso debba fermarsi ai soli due momenti storici del dibattito costituente sulla riforma regionale e delle attuali

discussioni per una possibile transizione dal regionalismo moderato dell'Assemblea costituente ad un regionalismo più pronunciato, se non addirittura a forme più o meno avanzate di federalismo. Fra l'altro tale discussione mantiene, almeno apparentemente, la distinzione fra regionalismo e federalismo che molta dottrina oggi mette in discussione. Per mere ragioni di opportunità, ad evitare divagazioni dommatiche che ci porterebbero fuori dal nostro tema, preferiamo per ora non tener conto di questi più recenti sviluppi del dibattito dottrinale. Comunque, negli anni dal 1946 ad oggi si sono succedute diverse dottrine del regionalismo legate non solo alla progettazione costituente, ma anche ai successivi interventi legislativi per la concreta e definitiva attuazione del disegno della Costituzione in materia. Nella sequenza di queste vicende si inseriscono sia i dibattiti preparatori per l'adozione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata e questi Statuti medesimi, sia le discussioni sulla progettazione delle leggi per la istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria e quelle per la successiva riforma o sostituzione delle leggi a suo tempo adottate fra il 1968 e il 1972. Non solo, ma a tutto questo insieme di fatti e documenti si aggiungono le dottrine giurisprudenziali e scientifiche attraverso le quali si è venuta evolvendo l'interpretazione del diritto positivo. L'importanza di queste non può essere sottovalutata se si considera che - a legislazione costituzionale immutata e nel solo variare della normativa alla Costituzione subordinata - queste dottrine trascorrono lungo un arco ampio che conduce dal c.d. regionalismo dualista, che da taluno si vuole recepito a garanzia di una netta e precisa distinzione e separazione delle competenze statali e regionali, alla lettura preferita dagli organi statali di controllo che le competenze regionali vuole di massima cedevoli di fronte a quelle statali, passando attraverso il regionalismo cooperativo che alle difficoltà pratiche dell'orientamento dualista vuole ovviare vincolando Stato e Regioni ad una collaborazione finalizzata al conseguimento di obiettivi comuni o concordati. Dottrine queste che, nel loro concorrere ed alternarsi, spiegano l'emergere di prospettive più radicali, quelle di tipo federalistico, che dovrebbero appunto servire a dare alle Regioni quella garanzia di autorità ed effettività di potere che sembrano incapaci di recuperare per altra via.

2. Il giorno 26 aprile 1946 la Prima Sottocommissione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato del Ministero per la Costituente iniziava la discussione sulla relazione "Organi e funzioni legislative" redatta da Vezio Crisafulli, Leopoldo Piccardi, Gian Battista Rizzo, Mario Stolfi e Guido Zanobini. Fra le altre tesi sviluppate nel citato documento vi era una sostanzialmente svalutativa della rilevanza costituzionale dell'autonomia regionale. In sostanza si affermava che l'autonomia regionale si sareb-

be dovuta mantenere nei limiti propri delle altre autonomie territoriali. “Se anche la regione potesse emanare delle leggi anziché dei semplici regolamenti, tali leggi dovrebbero pur sempre rispettare” si sosteneva “quelle superiori emanate dallo Stato o, quanto meno, trovare in esse un limite formale”. Ne discendeva che il problema non aveva una grande rilevanza pratica, se non sotto il profilo della garanzia dell'autonomia regionale medesima, nel senso che questa si sarebbe potuta espandere in materie espressamente indicate in Costituzione. La copertura costituzionale avrebbe implicato che dalle materie interessate sarebbero rimaste escluse “non solo la potestà regolamentare di qualunque altro ente, ma anche la stessa competenza della legge formale: una legge che violasse l'autonomia della regione sarebbe incostituzionale”.

Il ragionamento non andava palesemente oltre i limiti delle categorie concettuali allo stato disponibili e, in particolare, non veniva fatta sufficiente chiarezza sulla relazione fra fonti statali e fonti regionali. Dire che le fonti regionali avrebbero dovuto comunque rispettare le leggi superiori emanate dallo Stato e poi sostenere che la legge statale che ledesse la competenza regionale sarebbe stata incostituzionale, risultava in effetti contraddittorio, o meglio non dava sufficienti indicazioni sulla funzione di limite della potestà normativa regionale che veniva assegnata - se veniva assegnata - alle leggi statali. In effetti, se alle fonti regionali veniva fatto carico di rispettare le leggi statali, si veniva in qualche modo ad immaginare che la legge statale potesse intervenire negli stessi ambiti di materie riservati al legislatore regionale. Il vincolo al rispetto dei disposti di una fonte da parte di altra fonte in tanto ha un senso, in quanto fra le due fonti vi sia comunanza di competenza, esse possano cioè pretendere di disciplinare gli stessi rapporti: solo in questo caso la fonte che chiameremo subordinata può essere tenuta a rispettare i disposti della fonte sovraordinata. Il che non si verifica ovviamente se le due fonti sono chiamate ad occuparsi di due ordini di rapporti nettamente differenziati e distinti.

Ma ovviamente nell'ipotesi di una concorrenza di entrambi gli ordini di fonti rispetto ad uno stesso ambito di materie si può garantire alla fonte subordinata una sua sfera propria di competenza se le si assegna una funzione distinta da quella della fonte sovraordinata, cioè se in sostanza si disciplina in qualche modo il ruolo rispettivo delle due fonti chiamandole a svolgere compiti distinti e diversi. Tuttavia, per conseguire un risultato siffatto, bisognava disporre di un apparato tecnico e concettuale che allora la dottrina giuridica italiana non era usa a praticare. La tradizione unitaria e centralista non conosceva altra sistemazione dei rapporti fra fonti del diritto che quella di tipo gerarchico, necessariamente improntata alla prevalenza delle fonti sovraordinate su quelle subordinate e, quindi, caratterizzata dalla coincidenza delle rispettive sfere di competenza. Disegno che era, tuttavia, messo in crisi dall'intento

apparente dei riformatori costituzionali di assegnare alle regioni uno spazio di intervento proprio, sottratto alle ingerenze di altre e diverse fonti, o comunque ordinato in modo da sopportare - ma questa è considerazione che noi aggiungiamo con il senno di poi e che non si legge nella relazione citata - una presenza diversificata per ruolo e funzione di più ordini di fonti.

I mezzi tecnici e concettuali per dare soluzione ai problemi pratici che i riformatori dovevano porsi nella ricerca di un assetto delle autonomie regionali conforme alle loro intenzioni, non erano rintracciabili nella tradizione giuridica italiana, ma erano, tuttavia, noti alla dottrina giuridica italiana, o almeno a quella parte di essa che con Gaspare Ambrosini si era avventurata lungo le strade di una ricerca comparatistica, che doveva portare appunto Ambrosini alla elaborazione della categoria concettuale dello Stato regionale. Infatti già in uno scritto del 1933, e poi ripubblicato nell'imminenza del decollo dei lavori dell'Assemblea costituente nel 1945, Ambrosini aveva rammentato che all'art. 19 della Costituzione repubblicana spagnola del 1931 si consentiva allo Stato di intervenire "nello stesso campo riservato alla competenza esclusiva delle regioni", stabilendo per mezzo di una legge "a quali norme fondamentali debbano rispondere le disposizioni legislative delle regioni autonome quando lo richieda l'armonia tra gli interessi locali e l'interesse generale della Repubblica spagnola".

Una soluzione di questo genere offriva comunque un disegno di contemperamento della convivenza di fonti centrali e periferiche del diritto più articolato e complesso di quello fatto proprio dall'altro ordinamento che Ambrosini ha considerato sin dagli anni '30 ai fini della sua elaborazione della categoria dello Stato regionale. Voglio alludere alla Monarchia austriaca successivamente alle leggi costituzionali del 1867, seppure con esclusione dell'Ungheria da sempre orientata a pretendere la completa indipendenza e la parità di diritti con l'Austria. In effetti, questo ordinamento appariva impostato sulla netta distinzione delle competenze, che non poteva essere messa in discussione, anche se - come osserva Ambrosini - l'"amplissima" competenza attribuita ai poteri centrali veniva in fatto a necessariamente restringere la competenza delle parti componenti della Monarchia. Del resto il paragrafo 11 della legge costituzionale 21 dicembre 1867, n.141, apriva la enumerazione delle attribuzioni centrali con l'espressa affermazione che esse abbracciavano "tutti gli oggetti che si riferiscono ai diritti, agli obblighi ed agli interessi che sono comuni a tutti i Regni e Paesi rappresentati nel Consiglio dell'Impero, in quanto tali oggetti, in seguito agli accordi conclusi coi Paesi della Corona ungherese, non siano da trattarsi in comune fra questi e gli altri Paesi della Monarchia". Il criterio dei diritti e degli interessi sembrava destinato ad una applicazione sfuggente ed indefinibile, benché non complicata ancora (o semplificata)

dalla convergenza dell' altro e concorrente principio, che solo nel 1919 sarebbe stato recepito dalla Costituzione di Weimar, per cui *Reichsrecht bricht Landesrecht*.

Le differenze riscontrabili nelle due esperienze non impedivano, tuttavia, ad Ambrosini di annoverarle sotto un'unica etichetta e di elaborare il già menzionato concetto di Stato regionale, ad esso riconducendo sia l'ordinamento austriaco che quello spagnolo, in quanto caratterizzati dalla presenza di entità autonome non solo amministrative ma anche politiche, connotate da "una propria individualità ed una propria volontà, che sta, seppure con subordinazione, di fronte a quella dello Stato, e che lo Stato non può sopprimere o violare fin quando dura in vita la costituzione". In questa descrizione ritroviamo dell'originario assunto della relazione presentata alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, anzitutto il nucleo comune della garanzia della Costituzione che rappresenta l'elemento differenziante delle prospettate entità regionali autonome dagli enti minori territoriali tradizionali (anche se questo aspetto ha assunto probabilmente in Austria una connotazione diversa da quella caratterizzante l'ordinamento della Spagna repubblicana). La derivazione legislativa dell'autonomia "lascia" - come diceva la relazione di Crisafulli ed altri - "al legislatore la possibilità di costituirla o limitarla con leggi della stessa natura". Il che, appunto, non avviene nel caso dell'esistenza di una garanzia costituzionale. La contrapposizione è importante perchè fa intravedere la necessità di risolvere comunque il problema della convivenza di fonti statali e fonti regionali nello stesso ambito, alla quale necessità poteva corrispondere l'esperienza di altri strumenti tecnici, pure presenti - come si è detto - negli ordinamenti considerati, e specialmente in quello spagnolo, ma per vero non espressamente ricordati da Ambrosini nella sua definizione. Seppure di passaggio, egli veniva però ad ammettere che, pur restando propria e riservata la sfera di competenza delle Regioni e non potendo "essere invasa ed esercitata da organi del potere centrale", a questi un potere di interferenza doveva riconoscersi "nei casi espressamente e tassativamente previsti nella costituzione".

3. Si potrà rilevare che con questa apertura la relazione ha assunto un taglio troppo tecnico, in sostanza troppo legato alla storia stessa dei concetti giuridici. Ma a questa obiezione si può ribattere che in realtà è proprio sul terreno dei concetti testè menzionati che è andata facendo i primi passi la discussione in termini giuridici sulla riforma regionale. Ambrosini aveva inteso sottolineare che un ordinamento regionale si differenzia da un ordinamento federale perchè in quest'ultimo "le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato".

Riprendendo questa impostazione e giovandosi del contributo dato in materia fuori e in seno alla Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente dallo stesso Ambrosini, il Presidente di questa Commissione Meuccio Ruini esplicitamente affermò che la Regione non sorgeva "federalisticamente". L'espressione può essere intesa in duplice senso - secondo un diverso approccio alla definizione dello Stato federale - e cioè come la conferma del supposto carattere non statale della posizione delle Regioni nell'ordinamento complessivo, ovvero come il riconoscimento che il nuovo Stato repubblicano non nasceva dall'intesa fra più parti componenti, ma disponeva esso stesso per la istituzione degli enti regionali e per la devoluzione ad essi di un pacchetto di proposte. Preferendo quest'ultima lettura si finisce per consentire con l'opinione di chi anche di recente ha accusato Ambrosini di definire in senso restrittivo gli Stati federali, attribuendo ad essi "caratteristiche proprie di Stati confederali". Optando, come alla più avveduta dottrina contemporanea può sembrare preferibile, per la prima lettura si fa questione di posizione e ruolo delle Regioni nel sistema, e il significato dell'affermazione dell'autorevole costituente va ricercato sul terreno di quelle teorie che mirano a distinguere fra ordinamenti regionali ed ordinamenti federali in funzione del tipo di distribuzione delle funzioni fra centro e periferia, e in ragione del coinvolgimento delle istituzioni locali nei processi decisionali nazionali.

In via di prima approssimazione, ma il dilemma si riproporrà in tempi più recenti quando programmi federalisti verranno proposti in contrapposizione a programmi di mera riforma dell'attuale ordinamento regionale, si può dire che la scelta del costituente puntava all'attribuzione di una distinta sfera di autonomia alle Regioni, con netta esclusione di queste da qualsiasi partecipazione alla trattazione degli affari di interesse nazionale ed ai relativi processi decisionali. De Siervo ha di recente notato che in Costituente solo attraverso una correzione delle proposte di Ambrosini si è arrivati alla introduzione del limite degli interessi nazionali: questa circostanza dimostra l'intento di restringere all'ambito locale le attribuzioni dei nuovi enti, ma al tempo stesso conferma la difficoltà di dare piena ed esauritiva soluzione al problema già ricordato della convivenza delle leggi regionali con quelle statali.

4. Sull'onda dell'esempio spagnolo, ma in definitiva non solo di esso (giacchè recente era anche l'esperienza di Weimar), era stata adottata l'idea di consentire per tutti i tipi di competenza legislativa regionale, a certe condizioni (enunciazione dei principi generali dell'ordinamento, statuizione dei principi di legislazione nelle materie, riforme economico-sociali, ecc.), una sorta di convivenza della normativa statale con quella regionale pure nelle stesse materie alla prima affidate. Il disegno prescelto evidentemente non sembrò

sufficiente ed allora si passò a valorizzare anche le indicazioni dell'altra esperienza studiata da Ambrosini: quella austriaca, di cui in particolare si mise a frutto il principio di legare l'ordine delle competenze a quello del livello degli interessi. Ma aprire il discorso sul fronte degli interessi significava rendere meno chiara ed evidente la linea di demarcazione della ripartizione delle funzioni in ragione delle materie rispettivamente assegnate alle Regioni o conservate in capo allo Stato. Una predeterminazione degli interessi è difficile e problematica, rinvia ad accertamenti *in progress* ed implica la quasi necessaria instaurazione di un rapporto di sovraordinazione a favore della fonte o dell'autorità chiamata a pronunciarsi sulla loro ricorrenza nei rapporti sociali in ordine ai quali i legislatori sono chiamati a provvedere.

Il disegno di ordinamento regionale che usciva dalla Costituente era quindi più articolato e complesso di quanto si sia abitualmente portati a credere. Sul terreno delle dottrine giuridiche esso indubbiamente segnava l'abbandono di ogni tentativo di parificare le autonomie regionali a quelle dei minori enti locali. La garanzia costituzionale della loro autonomia sembrava destinata a sottrarre le Regioni ad ogni interferenza del legislatore nazionale nei loro ambiti di competenza. Il disegno era quindi tendenzialmente dualistico: competenze statali e regionali apparivano come due rette parallele destinate - secondo i dettami della geometria euclidea - a non incontrarsi mai. E però, a condizioni date e per il conseguimento di determinati obiettivi, al legislatore nazionale era concesso di penetrare in ambito regionale, al quale comunque sfuggivano le cure degli interessi nazionali. In queste aperture il garantismo dualista trovava elementi che ne potevano incrinare la funzionalità, ed anzi potevano addirittura metterne in dubbio la credibilità.

Ai fini della accettabilità o meno di questa ricostruzione poco rileva che nel corso del dibattito in Costituente le posizioni della maggioranza siano ripiegate da una concezione dell'autonomia più larga quanto ad estensione materiale delle competenze ed incidenza dei limiti della potestà legislativa ad una più restrittiva: che alla fine si sia deciso di stabilire per le Regioni ordinarie una autonomia più contenuta di quella destinata alla Regioni ad autonomia differenziata, che era stata inizialmente prospettata come estensibile anche alle prime. Interessa soltanto il tema dei rapporti politici fra i partiti presenti in Costituente. Cioè, la soluzione da ultimo adottata non incide sul modello di Regione prescelto, che nei suoi tratti dommatici essenziali resta eguale anche dopo la decisione di declassare le Regioni ordinarie rispetto alle Regioni speciali. Ciò che è invece degno di nota è che la decisione di adottare per le Regioni ordinarie una soluzione intermedia nasce da una sorta di compromesso, per cui - come ha rilevato Ettore Rotelli - le forze di sinistra, originariamente poco sensibili alle ragioni dell'autonomismo regionale, si sono conver-

tite ad una lettura moderata di questo nella preoccupazione di garantirsi dei centri periferici di potere nell'ipotesi di una sconfitta elettorale in sede nazionale, trovando così un'intesa con le forze originariamente regionaliste, nel frattempo raffreddatesi nelle loro convinzioni perchè ragionevolmente sicure di guadagnare il potere al centro e di contenere eventuali arroccamenti delle sinistre in periferia. In effetti la vicenda non è priva di interesse, in quanto lascia intravedere un disegno spartitorio del potere concepito in chiave nazionale, ove le ragioni degli equilibri complessivi del sistema politico sembrano prevalere sulle preoccupazioni di garantire comunque occasioni di autogoverno alle comunità locali in una prospettiva di separazione e divisione dei poteri che prescindesse da qualsiasi considerazione degli equilibri fra le forze politiche in conflitto durante i lavori dell'Assemblea costituente.

Rimproverare ai costituenti questa scelta di opportunità non ha ovviamente senso. Non si è mai avuto il caso di un'Assemblea costituente che si sia condotta nei suoi lavori animata dalla sola preoccupazione di disegnare un armonico sistema costituzionale preoccupato anzitutto di corrispondere ai principi della scienza del diritto costituzionale. Le ragioni della politica hanno sempre guidato la mano degli autori delle Costituzioni. Ma è evidente che il *trade-off* sottostante alla vicenda costituente ha condizionato gli svolgimenti futuri del processo di attuazione della Costituzione, nel senso che la precarietà dell'accordo politico ha consentito ad una delle parti di rimmetterlo in discussione a Costituzione approvata, dilazionandone nel tempo la realizzazione proprio perchè erano venuti a mancare - a suo giudizio - quei termini di reciproca fiducia e confidenza che soli avrebbero consentito alla coalizione di maggioranza, che si era costituita in nome della comune avversione per le forze di sinistra, di spartire il potere fra centro e periferia con quelle forze medesime. Non era difficile pronosticare inoltre che, venute meno le ragioni del gelo reciproco ed entrata in crisi la coalizione maggioritaria, anche il problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale sarebbe stato ripensato.

5. Quando nel 1970 si diede corso alla realizzazione degli istituti regionali, le ragioni della politica degli schieramenti e delle alleanze prevalsero nettamente. L'obiettivo dichiarato era quello di allargare l'arco delle possibili alleanze di governo coinvolgendo - se non nella formazione dell'esecutivo nazionale - almeno in quelli regionali, quando non addirittura - sulla base dell'esperienza di questi - nelle maggioranze parlamentari, anche forze politiche sino a quel momento restate escluse dalla diretta partecipazione al governo della cosa pubblica. Nel riparto delle posizioni di potere fra centro e periferia si sarebbe dovuta realizzare così una sorta di compartecipazione al potere di un raggio di forze più ampio di quello sino ad allora coinvolto direttamente nella gestione

della cosa pubblica, secondo un disegno unitario, tuttavia destinato sul medio tempo a mutare gli equilibri politici nel Paese. Si trattava, quindi, di un progetto politico di respiro nazionale, di necessità destinato ad essere controllato e governato dal centro e, pertanto, naturalmente irrispettoso di quell'autonomia politica che pure si diceva di voler riconoscere alle comunità locali.

A questo progetto l'impianto dualistico della riforma regionale quale astrattamente delineata in Costituzione risultò ostico. Portato alle sue più radicali conseguenze esso avrebbe implicato - se possibile - un definitivo riparto di competenze con conseguente cessione alle Regioni di una somma di funzioni già esercitate dai titolari del potere centrale. Anzichè rinviare la sua concretizzazione ad una negoziazione puntigliosa e protratta nel tempo, avrebbe consolidato il ruolo degli attori centrali e periferici una volta per tutte, togliendo a chi stava da sempre al governo la possibilità di centellinare il trasferimento delle funzioni e, comunque, di interferire passo a passo nella vita delle nuove istituzioni, anche quando affidate a forze politiche diverse o alternative.

Si ebbero così trasferimenti sempre incompleti ed insoddisfacenti di funzioni dallo Stato alle Regioni, e comunque nelle materie regionali i trasferimenti furono sempre congegnati in modo da lasciar convivere in quelle stesse materie poteri centrali e poteri locali. Più ancora che le leggi di cornice, trasformate da leggi di principio in leggi di disciplina di procedure nazionali di formazione delle politiche di settore coinvolgenti ad un tempo Stato e Regione, fu la clausola degli interessi nazionali ad essere utilizzata per spartire il potere. Lungi dall'essere utilizzata in via contingente e in presenza dell'insorgere di ragioni sopravvenienti giustificative dell'intervento nazionale, quella clausola è stata vista come un'autorizzazione ad un previo riparto delle materie fra Stato e Regioni in ragione degli interessi coinvolti che, stante la maggiore forza del primo, poneva le seconde in una posizione di inferiorità nei confronti delle autorità centrali, il più delle volte impedendo loro di dispiegare un proprio e distinto indirizzo politico. E nella stessa direzione veniva ad operare anche il mancato riconoscimento agli enti regionali dell'autonomia finanziaria, che li faceva dipendere dalle variazioni della politica statale di erogazione delle partecipazioni alle entrate del bilancio centrale.

Questa impostazione è stata ripetutamente criticata in sede scientifica ed in sede politica. Pur avendo ricevuto l'avallo tendenziale della Corte costituzionale, è stata in più di un'occasione sottoposta a revisione dal legislatore nazionale, specialmente negli anni '70, quando si è cercato di rendere più organici ed omogenei i settori di competenza regionale, riducendo le occasioni di interferenza di organi anche periferici dello Stato. Ma sempre più spesso ci si è accorti che il disegno politico della compartecipazione consociativa all'esercizio del potere trovava conforto ed appigli giustificativi nella realtà estre-

mamente complessa e interrelata della contemporanea società post-industriale, ove è ogni giorno più difficile tenere separati gli interessi di livello statale e substatale, anche in presenza dell'espandersi di livelli sovranazionali di governo. Quello che era anzitutto il risultato di un progetto politico di forze arroccate al centro ed inclini a negoziare parziali cessioni di potere pur di mantenere l'iniziale supremazia, si mostrava suscettibile di trovare giustificazione e conferma nell'articolazione delle interconnessioni degli interessi, che sembrava escludere la possibilità di nette separazioni di competenze ed esigere, invece, un assetto di governo che tutto puntasse sulla concertazione e cooperazione fra i diversi livelli di governo.

A più d'uno l'esito di un confronto fra parti politiche sembrò, dunque, il portato istituzionale inevitabile delle peculiarità di una società che era lontana anni luce dalla statica società a larga composizione agricola, per la quale il progetto di riforma regionale era stato pensato ancor prima dell'avvento della Costituzione, e poi concepito in Assemblea costituente. Poiché anzitutto a soffrirne erano le Regioni che vedevano la loro autonomia compressa e costretta dalla persistenza, se non dalla crescita dei poteri statali, sembrò che una via per ridare ruolo e credibilità alle istituzioni regionali fosse la predisposizione di un disegno in base al quale il *quantum* di autonomia che le Regioni erano costrette a perdere rispetto al loro *identikit* costituzionale poteva essere recuperato attraverso l'attivazione di un rapporto di collaborazione fra Stato e Regioni e nella fase deliberativa delle politiche di settore e in quella della loro esecuzione.

Delineato in dottrina, questo disegno sembrò dapprima ai sostenitori delle Regioni un mezzo per giustificare la definitiva rinuncia dei nuovi enti alla loro posizione costituzionale. Ma avendo successivamente trovato accoglimento nella giurisprudenza della Corte costituzionale, esso si è venuto radicando nell'esperienza costituzionale pratica pur in assenza di un'espressa previsione nella carta fondamentale del principio di collaborazione tra Stato e Regioni. Questa difficoltà è tuttavia sembrata agevolmente superabile attraverso una elaborazione teorica che fa di quel principio una direttiva costituzionale implicita dell'implementazione della riforma regionale, quando e nella misura in cui una conseguente e incondizionata attuazione del modello dualistico si riveli alla prova dei fatti impossibile ed impraticabile. Del resto di un principio implicito di collaborazione fra poteri ed autorità pubbliche si è sempre parlato ogni qualvolta sono venute in evidenza le difficoltà pratiche di troppo drastici progetti di separazione dei poteri e delle divisioni di competenza. Basterebbe ricordare quanto Vittorio Emanuele Orlando scriveva sui rischi di immobilità ed inazione dello Stato che una astratta attuazione della dottrina della separazione dei poteri comporta quasi inevitabilmente.

Ci si chiede se in concreto la realizzazione dell'accennato progetto di collaborazione abbia dato buoni frutti, e spesso la risposta è stata negativa. In particolare si osserva che, essendo lo Stato il *partner* più forte, esso finisce per prevaricare la parte regionale riducendone l'apporto e convertendo in un'attività ausiliaria quella che dovrebbe essere una paritaria partecipazione alla gestione degli interessi pubblici complessi. La dipendenza finanziaria delle Regioni dallo Stato, la frequente impossibilità delle Regioni di presentarsi di fronte allo Stato come un blocco coeso ed unitario, stante la frammentazione degli interessi che ad esse individualmente fanno capo, ed infine la riserva integrale allo Stato della funzione legislativa e con essa dei poteri di ordinamento dei rapporti di collaborazione fra i livelli di governo, con esclusione delle Regioni dal processo legislativo, tutte queste circostanze insieme indeboliscono la posizione della periferia e mettono spesso le istituzioni regionali alla mercè dello Stato. Più che di assetto competitivo converrebbe parlare di assetto concorrente, nel senso di assetto che tende a favorire una sovrapposizione di competenze, se è vero che il federalismo o regionalismo competitivo si ha quando gli enti autonomi sono messi in condizione di concorrere per l'acquisizione di nuovi fattori di sviluppo economico, quali anzitutto iniziative ed imprese economiche.

L'idea di una riforma costituzionale che in questi anni ha preso vigore in Italia, nasce da qui. Nasce, cioè, dalla constatata necessità di riequilibrare il rapporto fra le due parti, rafforzando la posizione delle Regioni. E così è ritornata di attualità l'idea già dismessa in sede di Assemblea costituente di fare del Senato una Camera delle Regioni, coinvolgendo pertanto queste ultime nel processo legislativo, e garantendo loro anche un diritto di veto da esercitare attraverso i loro rappresentanti nella seconda Camera. Sembra, in effetti, che soltanto consentendo alle Regioni di partecipare al processo legislativo - come ad esempio ai Länder è concesso nella Repubblica federale tedesca - esse saranno messe in grado di assumere una posizione paritaria di *partners* dello Stato, senza da questo dipendere integralmente per quanto ha tratto agli assetti della loro stessa collaborazione.

6. Ma il discorso sulla trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni rinvia a proposte di più ampio respiro che sono state avanzate per la riforma del sistema costituzionale italiano. Come già le più ottimistiche dottrine sulla collaborazione fra Stato e Regioni presupponevano un richiamo alle dottrine del federalismo cooperativo, così l'obiettivo dell'accentuazione del ruolo delle Regioni e del rafforzamento della loro posizione costituzionale ha trovato sistemazione nel quadro di proposte di più incisivo rinnovamento delle nostre istituzioni secondo le linee di un federalismo ritenuto chiaramente

diversificabile dall'attuale o anche da un riformato regionalismo. Per vero, nonostante progetti governativi rimasti allo stato di bozza e documenti anche ponderosi di parti politiche, i propositi del recente federalismo nostrano non sono mai stati compiutamente articolati. Il dibattito è stato ulteriormente complicato dal fatto che molti, volendo tener fede all'insegnamento gattopardesco per cui bisogna apparentemente cambiare tutto perchè tutto resti eguale nel tempo, hanno fatto mostra di condividere quei propositi, pur essendo ad essi radicalmente contrari. I federalisti si sono così moltiplicati e sono stati presentati come federalistici progetti di riforma costituzionale che si risolvono in tentativi di ammodernamento e razionalizzazione dell'ordinamento regionale.

E' questo il caso della proposta di revisione costituzionale predisposta dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, che - senza modificare la struttura del Senato, senza investire le Regioni dell'esecuzione delle leggi nazionali e senza nulla prevedere per un riaccorpamento delle esistenti Regioni o per una più pregnante tutela della loro identità - affida tutta la sua carica innovativa ad una inversione della scelta dell'Assemblea costituente, per cui ad essere enumerati dovrebbero essere i poteri dello Stato e non più quelli delle Regioni, che avrebbero così una competenza tendenzialmente generale e residuale, per quanto di fatto costantemente minacciata dalla genericità e dalla ambiguità delle late espressioni usate per individuare le attribuzioni dei poteri centrali.

Vero è che - come già si è ricordato - secondo una parte della dottrina, e citerò per tutti l'esempio autorevole di Francis Delpérée, ormai ordinamenti regionali ed ordinamenti federali sono fra loro difficilmente distinguibili. Questa opinione favorisce i moderni gattopardi ma, concentrando tutta o quasi l'attenzione sul tema delle attribuzioni, dimentica - almeno allo stato - di dare il dovuto rilievo alle questioni della partecipazione diretta degli enti regionali o degli Stati membri ai processi decisionali nazionali, della garanzia dell'identità stessa di quegli Stati o enti, e - infine - del loro coinvolgimento nelle procedure di revisione della Costituzione. L'esperienza insegna, ed opportunamente lo ha messo in rilievo Giovanni Bogneri, che con l'avvento dello Stato sociale anche negli ordinamenti federali di stampo tradizionale si è avuta una espansione delle funzioni centrali, spesso non accompagnata da una vera e propria revisione costituzionale ma sorretta ed avallata dalla giurisprudenza degli organi di giustizia costituzionale. Ed all'opposto, con la crescita coinvolgente delle organizzazioni internazionali, anche i poteri decentrati si vedono interessati alla gestione dei rapporti esteri, tant'è che numerose sono sul punto le innovazioni, non solo costituzionali, ed anche in Italia è caduta la barriera a rapporti diretti fra le Regioni e le autorità europee. Sicchè gli aspetti di più cruciale interesse ai fini della ricercata distinzione sono altri, anzi proprio quelli appunto trascurati dalla citata

Commissione parlamentare, ed alludo anzitutto alla presenza di rappresentanti delle assemblee o degli esecutivi regionali (o degli Stati membri) in un'apposito ramo del Parlamento, alla particolare tutela dell'identità non solo politica degli enti intermedi in sede costituzionale e, correlativamente, al coinvolgimento di questi nei processi di revisione costituzionale.

Queste caratteristiche non sono sempre tutte ricorrenti, e talora i tratti distintivi degli elementi caratterizzanti differiscono dal modello. Ad esempio, la particolare struttura del Senato degli Stati Uniti d'America è compensata dal ruolo speciale degli Stati membri della Federazione nel procedimento di modifica della Costituzione. Ma in assenza di una Camera che assomigli al Bundesrat tedesco o a quello austriaco, in presenza di poteri conformativi dell'autorità centrale sull'identità territoriale degli enti territoriali, con esclusione di questi o di loro rappresentanti dalla decisione, e in mancanza di un ruolo specifico ancora di questi ultimi in sede di revisione costituzionale, è ben difficile parlare di ordinamento federale. E' vero che ormai l'idea di un patto federale costituente sembra oggi propria più di ordinamenti confederali che di ordinamenti federali, ma anche quando non ricorra questo tratto estremo, cui pure l'antica dottrina degli ordinamenti federali annetteva tanta importanza, di un ordinamento federale si può forse parlare solo se non mancano le caratteristiche distintive di cui si è fatta parola.

In questa prospettiva si può concedere che vi sono positive aperture federalistiche anche in progetti che mirano apparentemente ad una incisiva riforma dell'assetto regionale del nostro ordinamento senza condividere le aspettative del federalismo più avanzato, ed ho in particolare in mente il progetto elaborato dal Consiglio regionale lombardo e quello steso da un gruppo di studiosi per la Regione Emilia-Romagna. A proposito di quest'ultimo si potrebbe obiettare che l'abbandono dello schema dualistico della ripartizione delle competenze in favore di una seppure limitata concorrenza di Stato e Regioni nella disciplina di dettaglio di determinati settori di materie di particolare importanza, pericolosamente riduce le garanzie delle autonomie regionali. Ma l'estensione delle funzioni amministrative delle Regioni anche a molte materie ove allo Stato è concesso di legiferare e la presenza di un Senato rappresentativo degli esecutivi regionali compensano questa scelta, che abbiamo vista imposta di necessità dalla articolazione complessa degli interessi nella società post-industriale contemporanea. E certamente, come già avviene per una eventuale ridefinizione della mappa delle Regioni, il progetto non verrebbe snaturato se a queste ultime fosse riconosciuto un ruolo più incisivo nei processi di revisione costituzionale.

Altri progetti di riforma costituzionale che vorrebbero schierarsi su un fronte più decisamente federalista, ed alludo anzitutto a quello del Comitato di

studio sulle riforme istituzionali voluto dall'ex-ministro Speroni ed a quello presentato a Genova nel novembre 1994 dalla Lega Nord, riprendono l'impostazione dualista e non allargano gli spazi dell'amministrazione regionale o dettano al riguardo norme ambigue, prevedendo il secondo una seconda Camera detta Assemblea degli Stati eletta a suffragio universale e diretto dal popolo, ovvero ricalcando il primo il modello tedesco sotto molti aspetti ed anche in tema di legislazione statale anticongiunturale, ma senza risolvere in modo convincente il problema della concorrenza degli interessi ed esponendosi al rischio di una lettura tutta favorevole al centro dell'elenco delle sue competenze. D'altra parte, prevedere una sorta di Bundesrat e mantenere il dualismo delle competenze comporta una vanificazione del ruolo della seconda Camera nella prospettiva di una enfattizzazione sino alla staticità della separatezza che appunto un'astratta concezione del dualismo comporta.

Che, del resto, il federalismo sia destinato a prendere piede in forme che vanno aldilà del modello tedesco pare poco credibile. Le stesse recenti elezioni regionali dimostrano una persistente tendenza all'uniformità sull'intero territorio nazionale degli equilibri fra le forze politiche, mentre i gruppi più direttamente esposti nella direzione federalista non vedono consolidata o anche soltanto riconfermata la loro egemonia nelle zone di loro tradizionale insediamento. E' pertanto destinato a restare una interessante esercitazione intellettuale il progetto del padre delle dottrine federaliste, Gianfranco Miglio, il quale ad una concentrazione d'imperio - sulla base di una supposta volontà popolare - delle esistenti Regioni in tre grandi Cantoni (con l'eccezione di quelle speciali) fa seguire un impianto costituzionale che proprio gli atti di imperio rifiuta e a quelli sostituisce il sistema del contratto alla costante ricerca del consenso delle entità coinvolte. Stanti i problemi della società italiana, si ha l'impressione di trovarci di fronte all'*identikit* di un'utopia, anche sotto il profilo organizzativo ben difficile da tradurre in pratica quando si pensi che, per arrivare ad una drastica riduzione del personale politico, indica la via di inserire negli organi deliberanti dei livelli superiori i titolari di quelli inferiori, caricando le stesse persone di un cumulo crescente di responsabilità. Eppure, forse anche in questa aporia vi è il segno che, più di tutti i documenti qui menzionati, il progetto di Miglio sembra ispirarsi all'idea fondamentale del federalismo che divisione e disarticolazione del potere sul territorio debbono anzitutto mirare ad espandere la rete delle libertà individuali e sociali. Il che significa distaccarsi radicalmente da quelle ragioni della politica partitica che in Italia hanno sempre guidato la mano dei riformatori costituzionali che si professavano regionalisti.

BIBLIOGRAFIA

- AMBROSINI G., *Autonomia regionale e federalismo*, Roma 1945
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione*, Milano 1971
- BASSANINI F., *L'attuazione delle autonomie*, Firenze 1970
- BOGNETTI G., voce *Federalismo*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", VI, Torino 1991, 273 ss.
- DELPÉRÉE F., *La Belgique, état fédéral ?*, in "Revue de droit public", 1972, 607 ss.
- DE SIERVO U., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in "Le Regioni", 1993, 1223 ss.
- PETRACCONI C. (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, Roma - Bari 1995
- LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in "Le Regioni", 1994, 1313 ss.
- PIZZETTI F., *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in "Le Regioni", 1995, 225 ss.
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967
- ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1905

L'IDEA DEL FEDERALISMO E DELL'AUTODETERMINAZIONE NELLA STORIA DEL TIROLO

Richard Schober

L'idea di autodeterminazione affonda le sue radici fin nella storia medievale del Tirolo. La comprensione e l'acquisizione della coscienza di sé del Land quale individualità storico-politica, viene stimolata dallo sviluppo relativamente precoce del diritto alla partecipazione politica della sua popolazione. E anche se il Tirolo in questo non è del tutto eccezionale, come invece spesso si dice ad Innsbruck, perché, a ben vedere, anche i contadini dei Grigioni, degli antichi Cantoni svizzeri, del Vorarlberg e della Scandinavia avevano le loro rappresentanze cetuali, non è tuttavia da sottovalutare che in Tirolo, molto presto, già all'inizio del XV secolo, le corporazioni della popolazione agricola si affiancarono ai principi ereditari nella determinazione della politica del Land.

Molteplici cause favorirono tale sviluppo. In Tirolo i contadini riuscirono, grazie a determinate circostanze politiche, ad emanciparsi dal rapporto di tipo personale tra signore feudale e contadino e a stabilire condizioni di semplice diritto patrimoniale. Inoltre la popolazione rurale instaurò molto presto relazioni dirette col proprietario terriero per quanto atteneva alla giurisdizione, alla tassazione e alla difesa militare. A ciò si aggiunse che già nel XIII secolo sorsero in Tirolo comuni territorialmente compatti che non tenevano conto della dipendenza feudale dei loro abitanti. Apparve così logico il passo successivo, cioè il conferimento ad essi del diritto di compartecipazione alle decisioni su scala provinciale. La formazione della provincia, ovvero l'integrazione fra le sue parti ad opera di Mainardo II nella seconda metà del XIII secolo, contro l'opposizione dei principi vescovi di Bressanone, Trento e di Coira e contro i poteri feudali, favorì l'avvicinamento di strati sempre più ampi della popolazione alla vita politica. Il principe poté vincere la sua battaglia in favore di uno stato unito ed indipendente lungo l'Adige e fra le Alpi solo grazie al sostegno della popolazione rurale di quel povero territorio montano. Era così predefinita la via verso la partecipazione alla politica con una conseguente presa di coscienza sempre più matura.

Già nel 1282 il vescovo Konrad di Coira aveva spiegato davanti al regio tribunale di Rodolfo d'Asburgo, in lotta con il duca della Baviera, che il Tirolo aveva proprie leggi e una propria costituzione: il diritto del paese montano, *Iura Montana*, come si dice nel documento. A quest'epoca era già giunto a

termine il processo di affrancamento del Tirolo dall' antico ducato bavarese. Il Tirolo si annoverava fra gli stati provinciali liberi ed indipendenti che si erano sviluppati dall' antica Baviera e che sono all' origine della storia austriaca.

Questo tratto accomuna il Tirolo alla Marca austriaca, al ducato della Carinzia, alla Stiria e al Salisburghese ben prima dell' unione con l' Austria nel 1363.

Quanto fosse forte nella provincia verso la metà del XIV secolo la consapevolezza e la tendenza all' autodeterminazione, è dimostrato dall' importante diploma delle libertà del 1342, la *Magna Charta* del Tirolo, strappato al principe straniero Ludovico di Wittelsbach, contemporaneamente margravio del Brandeburgo e consorte dell' erede del Tirolo Margarethe Maultasch. Egli dovette concedere il diritto all' autotassazione, promettere che non avrebbe fatto amministrare la provincia da funzionari stranieri e che le decisioni prese dal locale Consiglio dei *Landleute* avrebbero trovato ascolto.

Questo importante diploma inaugurò una serie di documenti simili con i quali i principi per secoli riconvalidarono le speciali libertà del Tirolo e, di conseguenza, della gran parte della sua popolazione.

Nel 1363, nonostante le pressioni bavaresi, la contessa Margarethe, rimasta vedova, cedette la provincia al conte Rodolfo IV d' Austria. In tal modo si impedì che il Tirolo diventasse una appendice della Baviera. La forza di integrazione dell' Austria, lontana e separata territorialmente dal Tirolo tramite lo stato vescovile del Salisburghese, era infatti molto minore. Tale decisione rappresenta un precoce indizio della volontà tirolese di indipendenza in senso federalistico.

In concomitanza alla cessione del paese a Rodolfo IV comparve per la prima volta il concetto di *Landschaft*, che resterà in uso fino al XVIII secolo e che indica l' insieme dei quattro Stati sociali, vale a dire la Dieta provinciale. La storiografia più datata aveva creduto che la popolazione rurale già a quel tempo appartenesse alla *Landschaft* come ceti a sé stante. Ciò sarebbe una prima testimonianza di partecipazione alla politica di ampi strati della popolazione. Tuttavia, alla luce di studi più recenti svolti da Adelina Wallnöer, questa interpretazione può venir messa in dubbio. Una partecipazione alle trattative con Rodolfo IV non può essere dimostrata né per quanto riguarda le città né per quanto riguarda la popolazione rurale. Nel documento vengono citati come parti dell' accordo "nobili e villani", "poveri e ricchi" quali componenti della signoria tirolese, e questi vengono invitati a rendere omaggio, ma che tale omaggio sia stato reso direttamente ai duchi austriaci non è dimostrabile.

Questa marginale disputa storiografica è in ogni caso poco rilevante per il nostro tema, poiché poche decine d' anni dopo con la Lettera di alleanza del

1416, venne stabilito che i contadini prendessero parte alla *Landschaft* e fu al più tardi in questo periodo che si sviluppò il sistema di una “quasi-democrazia” del ceto medio. Questo fu l’inizio del senso di identità del Tirolo e del concetto di federalismo ed autodeterminazione che gli è proprio. La *Landschaft* non era certamente un parlamento inteso in senso moderno, tuttavia esso rappresentava, attraverso la partecipazione dei contadini, gli interessi di più vasti strati della popolazione di fronte al principe rispetto ad altri territori del Sacro Romano Impero di nazione germanica. Soprattutto nel campo fiscale e della difesa del territorio la *Landschaft* era sostenuta da una coscienza di sè forte ed autonoma ed era il cardine di una larga forma di autogoverno. Un esempio degno di nota che dimostra questo senso di autonomia fu la risoluzione della Dieta del 1487, che alla fine del XV secolo statui la libertà di espressione politica, una decisione altrove attuata solo nel XIX secolo.

A partire dal 1363 il Tirolo fu dunque asburgico. I paesi asburgici non costituivano uno stato centralizzato ma un insieme di province indipendenti con una propria legislazione provinciale, una propria costituzione, una propria sovranità fiscale, un proprio diritto civile e penale ed erano collegate tra loro solo attraverso il medesimo sovrano.

La posizione di grande potenza della casa d’Austria nel XVI secolo, soprattutto dopo l’unificazione con la Boemia e l’Ungheria, nonché la necessità della difesa contro i turchi, resero inevitabile una concentrazione di forze e vennero quindi istituite autorità statali comuni. Nonostante ciò, la posizione del Tirolo non risultò menomata e, anzi, Innsbruck divenne uno dei grandi centri perché era città dalla quale si amministravano i territori asburgici fino al Reno. Solo occasionalmente si tenne la Dieta generale di tutte le province austriache, pur costituendo essa una specie di “parlamento” panasburgico al quale spettava il compito di reperire i fondi per le grandi guerre e la politica che veniva condotta su scala mondiale. Non fu per caso che la prima di queste Diete generali ebbe luogo nel 1518 a Innsbruck, il vero centro di potere degli Asburgo. Queste tendenze alla centralizzazione non venivano avvertite come gravose dal Tirolo, poiché non sussisteva ancora un centralismo viennese e proprio nella prima metà del XVI secolo la Dieta provinciale conobbe un momento di grande splendore e di indiscusso potere. Il *Landlibell* del 1511 favorì il rafforzamento dell’autocoscienza del Tirolo. Sulla base di questo documento, i tirolesi dovevano difendere solo il proprio paese, e così come non si accettavano truppe straniere nella provincia, questa a sua volta si impegnavano a non inviare i propri giovani in guerre all’estero.

Quel periodo ha confinato il diritto di sovranità del principe nell’ambito della difesa e ha parzialmente trasformato le province in repubbliche cetuali pur nel rispetto dell’autorità monarchica. Comunque le Diete non erano nella

posizione di poter sviluppare ulteriormente la costituzione e ampliare il ruolo dei ceti, così già dalla metà del XVI secolo anche in Tirolo il principe assunse un maggior potere effettivo. Non esisteva tuttavia un centralismo in senso proprio, poiché il Tirolo fino al 1665 ebbe una propria linea degli Asburgo come dinastia regnante.

La battaglia della Montagna Bianca nel 1620 fu il segnale di una svolta. La perdita dei diritti costituzionali boemi fu il preludio all'espansione inarrestabile del centralismo e dell'assolutismo nelle nuove province austriache. Dal 1665 il Tirolo non ebbe più un proprio principe. L'imperatore Leopoldo I aveva una qualche comprensione per la volontà di autodeterminazione dei tirolesi, ma la situazione di politica estera, con guerre a oriente e a occidente, rendeva necessario un aumento del potere statale, tanto da mettere a dura prova tale volontà di autodeterminazione. L'imperatore pretese poteri di governo non solo ai massimi livelli, ma li pretese anche assoluti, vale a dire in modo esclusivo. Leopoldo I ed i suoi successori non osarono certo mutare gli antichi privilegi della *Landschaft*, tuttavia non trascurarono alcuna occasione per rafforzare il loro potere a scapito di quella. La Prammatica Sanzione del 1713 portò per la prima volta all'affermazione del concetto di stato austriaco. La dinastia rinunciò alla suddivisione delle province e queste si unirono per sempre alla dinastia, non entrando tuttavia in alcuna reciproca relazione costituzionale. Era un impegno per l'unità senza alcuna riduzione o limitazione delle costituzioni provinciali, una legge piena di saggezza e moderazione che nei suoi tratti fondamentali restò in vigore fino al 1918 e che, dopo l'abdicazione della dinastia, restituì effettivamente alle province la loro libertà decisionale.

Caratteristico per l'idea di indipendenza del Tirolo fu il fatto che, nonostante la totale fedeltà all'imperatore, il Tirolo risultò una delle ultime province che aderirono alla Prammatica Sanzione.

Il centralismo di Maria Teresa e Giuseppe II, rafforzato dalle vicende belliche, per la prima volta svuotò veramente di contenuti il diritto provinciale. Sotto questi due sovrani lo sviluppo del centralismo raggiunse il punto di massima intensità. Per la prima volta nella lunga storia plurisecolare della *Landschaft* non ebbe luogo la cerimonia di investitura e con essa la solenne conferma delle libertà provinciali. La Dieta, che doveva approvare senza modifiche i progetti fiscali del governo, decadde a convegno di postulanti, mentre le cariche di capitano provinciale e di governatore, quali rappresentanti del potere centrale nella provincia, vennero unificate.

Le costituzioni provinciali furono ridotte a pura forma senza sostanza, alle Diete venne tolta la competenza sulle finanze e i tributi e i governatori di fatto assunsero l'amministrazione della provincia. L'idea di stato del "giuseppinismo" si basava sul centralismo. La convinzione secondo cui l'Au-

stria potesse venir governata solo in modo centralista venne ripresa nel XIX secolo dai liberali e dai nazionalisti tedeschi, e ciò fu una delle cause principali che portarono al crollo della monarchia e dell'idea imperiale.

Il processo di centralizzazione trovò una resistenza ostinata ma spesso vana. In modo aperto o surrettiziamente, secondo la situazione politica, tutto il XIX secolo fu pervaso dalla lotta tra federalismo e centralismo.

In epoca di assolutismo illuminato l'opposizione non poteva quasi esprimersi. In tutto il XVIII secolo vennero tenute solo tre Diete aperte e si riunirono solo le commissioni provinciali, con il compito primario, dettato dal governo, di garantire la riscossione delle imposte. Nel corso della terza Dieta aperta del 1790, convocata dall'imperatore Leopoldo II, non ostile al movimento pre-democratico, il conte Lodron ebbe modo di esporre la posizione federalista della provincia: "I tirolesi hanno una propria costituzione, propri diritti e un proprio territorio. Solo casualmente il loro principe regna anche su altri paesi; è lusinghiero per i tirolesi avere come principe un sovrano così illustre come è l'imperatore, solo non vogliono dover pagare questo onore con la perdita delle proprie leggi fondamentali". Gli abitanti dell'alta valle dell'Inn espressero chiaramente la propria mentalità chiedendo *Salt-regiera* (autogoverno). Il giudice provinciale Senn sottolineò l'indipendenza del paese anche in campo militare e si definì contrario alla coscrizione poiché riteneva che: "...la coscrizione non si adatta al Tirolo; il nostro paese lo difendiamo da soli e per guerre all'estero non abbiamo niente- solo gentaglia".

Ad ogni modo nell'ultimo decennio del XVIII secolo, che fu contrassegnato dalle guerre di coalizione antifrancesi, gli avvenimenti impedirono uno sviluppo in senso moderno della costituzione del paese. Il governo però dovette, durante le guerre napoleoniche, tenere in maggiore considerazione il diritto tirolese, poiché il potere statale era in difficoltà davanti alle inarrestabili armate francesi. I tirolesi a questo punto si difesero per davvero da soli, sotto la guida della giunta cetuale.

Quando la provincia, nel 1805, con la pace di Bratislava fu ceduta alla Baviera, essa venne consegnata ad uno stato centralista che si contrapponeva in modo radicale all'antico spirito tirolese di partecipazione alla vita politica e di autonomia. La contrapposizione divenne ancora più netta a causa della linea di governo laicista della Baviera e a causa della sua dinastia straniera. L'annullamento di tutte le istituzioni corporative nel regno di Baviera e di conseguenza anche della *Landschaft*, il primo maggio 1808, fu una delle cause maggiori dell'insurrezione del 1809. Per quanto Maria Teresa e Giuseppe II avessero già minato la costituzione e di conseguenza posto limiti alla partecipazione dei cittadini alla politica, ciò nonostante non avevano osato annullarle. Ora questo passo veniva compiuto, e per giunta da un nemico degli Asburgo!

La risposta a questo avvenimento fu l'insurrezione del 1809. Il breve periodo di governo di Andreas Hofer presenta caratteristiche veramente predemocratiche nel contesto di un' incondizionata autodeterminazione della provincia. Durante i pochi mesi del suo governo Andreas Hofer non poté ravvivare le vecchie istituzioni corporative, ma invitò i rappresentanti del popolo, secondo l'antica tradizione tirolese, a prender parte al suo governo. La Patente di riorganizzazione del 29 settembre 1809 prevedeva un governo provinciale che doveva essere costituito da sei funzionari quali referenti e altrettanti esponenti della "rappresentanza popolare e nazionale" con diritto di voto. Tale caratteristica predemocratica della politica insurrezionale del 1809 spiega il misconoscimento dei meriti del Tirolo, durante i primi anni del Vormärz, da parte delle forze reazionarie, legittimiste e centraliste dominanti a Vienna.

La Patente costituzionale del 24 Marzo 1816 concessa dall'imperatore Francesco I dopo il ritorno del Tirolo all'Austria, corrispondeva pienamente ad una concezione dello stato assolutista e centralista. Essa significava la vittoria del centralismo sul federalismo, dell'assolutismo sull'antica costituzione cetuale. I quattro Stati tirolesi furono reintrodotti ma la loro sfera d'azione veniva fortemente circoscritta. Il sistema del capitano-governatore, che era già stato soppresso dall'imperatore Leopoldo II in seguito alla Dieta aperta del 1790, venne nuovamente ripristinato. Fu cancellato anche il diritto all'autotassazione e cioè il diritto di decidere sulle imposte della provincia e sulla relativa riscossione. In tal modo la Patente impediva qualsiasi politica provinciale autonoma. Essa, inoltre, lasciò impregiudicata la questione dell'organizzazione della difesa con il chiaro intento di sottrarla alla competenza provinciale. La costituzione provinciale venne dunque svuotata in buona parte dei suoi contenuti, la Dieta rimase un ente meramente formale e per norma costituzionale tenuta ad aderire ai progetti del governo.

La delusione in Tirolo fu grande, il contributo dato alla liberazione non aveva portato la libertà bensì lo stato di polizia centralista di Metternich. Tutte le petizioni costituzionali e gli appelli alle promesse fatte dall'imperatore durante il tempo di guerra rimasero inascoltati. Un giorno qualcuno attaccò un divertente manifesto sul piedistallo della statua equestre dell'arciduca Leopoldo nella Rennweg di Innsbruck: "Cavalchi già da molto.....dove stai andando? Cavalco da molto.... per raggiungere la Costituzione provinciale a Vienna".

L'arciduca Leopoldo V doveva cavalcare inutilmente verso Vienna ancora per decenni! Solo la rivoluzione del 1848/49 rivalutò l'importanza delle libere costituzioni provinciali. La libertà dei Länder e delle nazionalità divenne la parola d'ordine. I tirolesi sostennero certo una soluzione federalista, ma erano contrari alle idee della sinistra democratica. Essi non richiedevano un parlamento provinciale sul modello di quello francese o belga ma volevano

una costituzione che rafforzasse i ceti contadini e borghesi, sui fondamenti dell'ordinamento provinciale in vigore prima del 1808. Un governo separato del Tirolo doveva sottostare direttamente all'imperatore nella sua qualità di conte del Tirolo. Nelle condizioni create dalla rivoluzione, la preferenza tirolese per il federalismo venne formulata in modo così ampio che si respingeva l'idea di un Consiglio imperiale comune per il timore del centralismo e di essere messi in posizione di minoranza.

La costituzione di Kremiser avrebbe, con l'istituzione dei distretti, offerto una soluzione anche al problema delle nazionalità in Tirolo, poiché prevedeva un distretto autonomo per il Trentino. Accanto al federalismo provinciale, in caso di attuazione di questa costituzione, si sarebbe avuto un federalismo nazionale, una grande soluzione tuttavia evidentemente non matura fino al 1918. Essa avrebbe comunque risparmiato alla provincia una logorante lotta pluridecennale per l'autonomia del Trentino.

Dopo la sconfitta di Solferino (1859) l'imperatore fu costretto a porre fine ad un decennio, cominciato nel 1851, di neoassolutismo e centralismo. Le province, e così anche il Tirolo, si videro restituire una costituzione che corrispondeva al loro assetto storico, con un capitano e un governo provinciale. L'Austria sembrò tornare nuovamente alle sue basi federaliste. Il Diploma d'ottobre del 1860 venne perciò salutato in modo entusiasta dai tirolesi, mentre nel 1861 fu osteggiata la successiva costituzione di febbraio, che presentava solo deboli tratti di federalismo.

Questa costituzione era opera del centralismo tedesco-liberale e dell'alta burocrazia viennese. Dette forze si ponevano nella tradizione del giuseppinismo con la convinzione che il federalismo avrebbe portato ad una dissoluzione dell'Austria. La Patente di febbraio poneva nettamente l'accento sul centralismo. Le competenze delle Diete erano limitate, rispetto al Diploma d'ottobre, a tutto favore del Consiglio imperiale. Il potere effettivo, nella stessa Dieta, apparteneva, tramite la figura del governatore, al governo centrale di cui questi era un funzionario. La Patente venne accolta molto negativamente sia in Tirolo che presso le nazionalità non tedesche. Essa segnò l'inizio di una lotta costituzionale durata decenni fra il Tirolo e il centralismo viennese, nell'ambito della quale venne ad introdursi l'antagonismo ideologico tra il cattolicesimo politico, ovvero il conservatorismo cattolico, ed il liberalismo. La Patente di febbraio si rivelò una vittoria di Pirro, e così le leggi del dicembre 1867 che, promuovendo il centralismo, si rivelarono uno dei motivi principali che portarono al crollo definitivo della monarchia. La lotta tra la maggioranza conservatrice della Dieta e Vienna era condotta specialmente su una questione di principio: la legge dello stato è più forte di quella della provincia o viceversa? Sebbene a questo problema si fosse data risposta da un punto di vista

costituzionale con la Patente di febbraio e le leggi di dicembre, esso si ripresentò continuamente. In particolare, si negava al Consiglio imperiale la facoltà di decidere in modo definitivo, senza l'approvazione del Tirolo, sui diritti della provincia, sulla sua posizione nei confronti dello stato e sulla sua autonomia.

Il Tirolo si trovò al centro delle lotte federaliste accanto alla Boemia, all'Ungheria e ai polacchi contro il centralismo di Vienna dominato dai liberali tedeschi. In questo quadro la maggioranza conservatrice tirolese strinse con i cechi importanti relazioni politiche. Il governo liberale viennese, nel periodo fino al 1879, venne letteralmente sommerso da parte tirolese con interpellanze, indirizzi all'imperatore e da proteste costituzionali. La maggioranza conservatrice della Dieta oppose tuttavia limiti insuperabili al federalismo nazionale richiesto dai trentini sotto forma di autonomia, proprio come faceva nei suoi confronti il governo centrale di Vienna sulla questione del federalismo provinciale. Nella provincia la Dieta rendeva omaggio al centralismo di Innsbruck e vedeva nei desideri di autonomia di Trento una minaccia all'unità storica del Tirolo.

Certo, fra i federalisti tirolesi vi erano anche taluni fanatici che, con richieste esagerate, spesso non si rivelavano utili alla causa. Durante il governo Taaffe (1879-1893) che esprimeva un sistema sovranazionale vicino ai conservatori, la situazione si stemperò in certa misura, lasciando tuttavia in profondità inalterate le rivendicazioni del Tirolo in punto di diritto.

A cavallo fra i due secoli in Tirolo, come nel resto dell'Austria, la questione delle nazionalità offuscò tutti gli altri problemi. Quando poi si verificò il crollo della monarchia, il federalismo tirolese divenne separatismo. L'imperatore Carlo, con il suo Manifesto dei popoli dell'ottobre 1918, voleva creare un vero stato federale. Ma il Manifesto non salvò, come era nelle intenzioni, la monarchia bensì accelerò lo smembramento dello stato danubiano. Con la rinuncia dell'imperatore Carlo all'esercizio degli affari di stato, si estinse anche il legame instauratosi con la casa d'Asburgo a seguito della Prammatica Sanzione del 1713. La maggioranza conservatrice del Tirolo interpretò in modo molto estensivo questo avvenimento storico e cioè come la possibilità di decidere autonomamente sulla posizione costituzionale della provincia in base al diritto di autodeterminazione dei popoli, senza vincoli con il già proclamato stato successore austro-tedesco. Il Consiglio nazionale tirolese costituito il 1° novembre 1918 e l'Assemblea nazionale provvisoria, creata successivamente, non esercitarono competenze solo nell'ambito della politica interna ma anche in politica estera. Di fronte alle minacce di una lacerazione, il Tirolo intendeva salvare l'integrità della provincia attraverso una politica estera allineata alla Francia e contraria all'unione con la Germania, decisa già il 12 novembre 1918 dall'Assemblea nazionale provvisoria austro-tedesca.

Il 3 maggio 1919 l'indipendenza del Tirolo venne decisa formalmente, nell'ipotesi che in questo modo si potesse salvare il Tirolo meridionale. Accanto a tale preoccupazione sussisteva l'antagonismo, responsabile anch'esso dell'estremo particolarismo dominante fra la popolazione, tra il Tirolo dominato dai conservatori e la Vienna socialista che spesso, certo a torto, veniva additata come bolscevica. Quando il Sudtirolo venne definitivamente perso in seguito al trattato di Saint-Germain, e fu sancita l'appartenenza del Tirolo all'Austria, le *élites* politiche della provincia divennero sostenitrici dell'indirizzo federalistico nella giovane repubblica. Non a caso fu un tirolese, il segretario di stato Michael Mayr, che provò a coordinare le province in lotta contro l'estremo centralismo di Vienna, che originariamente avrebbe voluto sopprimere persino le Diete. Il risultato di questa battaglia, i cui principi si trovano ancora oggi iscritti nella costituzione federale, fu un compromesso attraverso il quale il centralismo si impose nella sostanza e il federalismo nella forma. La seconda Camera auspicata da Mayr, concepita quale vera rappresentanza delle province, vale a dire il Consiglio federale, divenne un guscio vuoto disponendo solo di un diritto di veto sospensivo nei confronti delle leggi approvate dal Consiglio nazionale. La battaglia per il federalismo venne persa quando i deputati cominciarono ad ascoltare più i rispettivi capi di partito viennesi che non le autentiche richieste delle loro province. Le competenze del luogotenente vennero bensì conferite al capitano e al governo provinciale, l'ambito di competenza però rimase modesto in confronto, ad esempio, alla Svizzera dove vige il caratteristico motto: "alla confederazione i cannoni, tutto il resto ai cantoni".

Quanto precaria fosse la posizione del Tirolo nel nuovo stato austriaco è dimostrato nel modo più chiaro dall'articolo iniziale del primo ordinamento provinciale tirolese in epoca repubblicana dell'8 novembre 1921, nel quale si dice che il Tirolo *ora* costituisce parte della Repubblica democratica austriaca. "Esso esercita quale provincia indipendente tutti i diritti di sovranità che non sono o non verranno esplicitamente conferiti alla federazione". In particolar modo il termine *ora* comporta un carattere di temporaneità e illustra molto chiaramente il dilemma tra il desiderio di indipendenza e il senso di appartenenza allo stato austriaco. Solo nel 1953, quando in seguito alla seconda guerra mondiale lo Stato federale austriaco ebbe completamente riacquisito la sua identità, ci si decise a cancellare questo termine.

Le desolanti condizioni economiche, la disperazione derivante dalla perdita del Sudtirolo ma anche la delusione per la vittoria del centralismo nella costituzione federale, fecero aumentare nuovamente l'ondata del separatismo tirolese, proprio mentre la crisi finanziaria austriaca entrava nella sua fase più acuta. Il movimento raggiunse il culmine con il plebiscito dell'aprile 1921, in

occasione del quale circa il 90% dei tirolesi si esprime in favore dell'annessione alla Germania. Da ciò ci si aspettava, da una parte, i vantaggi derivanti da un contesto economico più ampio e, dall'altra, un forte sostegno del Reich tedesco per il recupero del Sudtirolo, che non poteva mancare se le truppe tedesche fossero arrivate al Brennero. Com'è noto le potenze dell'Intesa, ed in particolare la Francia, hanno impedito una soluzione di questo tipo. I Protocolli di Ginevra dell'ottobre 1922 ribadirono il divieto di unione con la Germania già stabilito nel Trattato di Saint Germain. L'unione da questo momento rimase solo un traguardo lontano di circoli nazionali-tedeschi dapprima relativamente piccoli che tuttavia, durante gli anni trenta, quando si fece strada il nazionalsocialismo, ricevettero grande slancio.

Dopo il plebiscito del 1921 il separatismo in Tirolo risultò propriamente superato, comunque esso fece ancora una volta parlare di sé, benché in modo poco serio. Spinto dal timore dell'austro-marxismo, il capitano Dr. Franz Strumpf verso la metà degli anni '20 promosse l'irreale progetto di proclamare il principe Albert von Thurn und Taxis quale principe del Tirolo, nel caso in cui i socialisti si fossero affermati a livello federale. Strumpf accarezzò l'idea di poter tener fuori il Tirolo, con tale atto disperato, dai disordini di politica interna che si annunciavano, rinunciando perfino all'appartenenza del paese all'Austria. Durante le trattative giocò un certo ruolo la prospettiva di un finanziamento non trascurabile fatto intravedere dal principe. Contatti con intermediari a Regensburg e colloqui personali col principe alla metà di giugno 1925 non condussero ad alcun risultato concreto poiché per Strumpf l'avvento al potere dell'austro-marxismo a Vienna doveva essere il momento di partenza per la realizzazione del progetto. Da parte sua il principe Alberto era disposto a concedere un sostegno finanziario alla provincia solo quando fosse stato effettivamente chiamato a Innsbruck. I colloqui di Regensburg influirono favorevolmente sulle trattative per ingenti crediti, conclusi poi in modo positivo nel 1926, con Berlino e Monaco centri che comprensibilmente non gradivano le ambizioni del principe in vista della loro politica di annessione. La paura, obiettivamente esagerata, della borghesia tirolese di una vittoria austro-marxista in Austria fece almeno prendere in considerazione al capitano Strumpf quest'ultima azione separatista.

Quando la Repubblica si trovò sulla via di una soluzione autoritaria, in Tirolo il processo di involuzione politica e il conseguente pericolo di perdere spazi di autogoverno, incontrarono un'opposizione non indifferente. In particolare nel 1934 il dirigente dell'ala operaia del primo partito della provincia, il Partito Popolare Tirolese, Dr. Hans Gamper, nell'imminenza della instaurazione del sistema autoritario ammonì a non abbandonare l'ordinamento democratico e asserì, quasi profeticamente, che la democrazia si sarebbe dovuta poi

disseppellire “facendosi venire il sangue sotto le unghie”. Anch’ egli riconosceva la necessità di un periodo di governo forte per risanare lo stato a causa della limitata capacità decisionale del parlamento austriaco. L’autodeterminazione, il federalismo e la democrazia dovevano venir accantonate, ma solo per un breve periodo, nel senso della dittatura antico-romana per la salvezza della Patria. Nel pensiero di quest’uomo e dei suoi amici politici della corrente operaia del Partito Popolare Tirolese si rifletteva la tradizione dell’autodeterminazione e del pensiero democratico tirolese.

Solo a causa della pressione del nazionalsocialismo tedesco e austriaco e dei forti influssi del fascismo italiano sulla politica interna dell’ Austria non fu possibile, nel periodo dello stato corporativo dal 1934 al 1938, un ritorno alla democrazia. La conseguenza fu un centralismo immanente al sistema che lasciò ben poco spazio d’azione al federalismo, sebbene continuasse ad esistere un governo provinciale tirolese e una Dieta. Quest’ultima poteva esporre le sue opinioni in forma di delibere, sostanzialmente, però, si trattava di appelli rivolti al governo federale. La dittatura nazionalsocialista in Austria contraddiceva tutte le tradizioni del Tirolo, anche se essa era sostenuta da una parte non piccola della popolazione.

È significativo il fatto che, in modo simile al 1918, anche nel 1945 dopo il crollo del nazionalsocialismo, il Tirolo non abbia accettato senza condizioni il nuovo stato austriaco. Questa volta, tuttavia, non fu solo diffidenza verso una Vienna socialista che portò a tale atteggiamento, ma anche la scarsa simpatia che gli Alleati avevano nei confronti del governo centrale. Essi per lungo tempo videro nel governo Renner, se pure ingiustamente, un collaboratore della politica sovietica in Austria. In Tirolo esistevano circoli influenti che, con il sostegno degli anglo-sassoni e dei francesi, domandavano uno stato organizzato su basi federaliste delle province occidentali. Solo la Conferenza delle province del 20 agosto 1945 a Salisburgo mise un termine a queste aspirazioni, anche perché poco prima era avvenuto l’ingresso degli alleati occidentali a Vienna.

Nel 1945, a differenza che nel 1918, non ci fu alcun tentativo di organizzare il nuovo stato in modo nettamente centralistico. Mancò però anche un potenziamento del federalismo, che in Tirolo era vivamente auspicato. Questo è attribuibile alle circostanze politiche che resero necessario confermare la costituzione federale del 1920 nella versione del 1929. Si temeva, nel caso si fosse elaborata una nuova costituzione, che i sovietici avrebbero fatto valere la loro posizione di forza a Vienna.

In Tirolo l’8 ottobre 1945 l’Assemblea provinciale provvisoria si pronunciò per il ripristino del quadro costituzionale del 1929 ma si oppose comunque, unica rappresentanza provinciale, ad “ogni limitazione o violazione dei

diritti delle province". Il Tirolo confermò la sua posizione del 1918: l'Austria è formata dalla federazione volontaria di province indipendenti. Ancora una volta la Dieta tirolese il 14 novembre 1947 chiese al governo provinciale e ai deputati federali del Tirolo di vigilare sul carattere federativo dell'Austria e sottolineò la natura pattizia dell'antico rapporto di diritto fra l'Austria e il Tirolo.

Fino a che punto la memoria storica agisca ancora come motivazione politica, è dimostrato dal fatto che quasi tutti i politici che si sono impegnati e si impegnano in favore del federalismo, si rifanno alla storia della provincia. Un unico esempio valga per molti altri. Il 23 ottobre 1979 il Capitano Wallnöfer precisò il dibattito sul federalismo in questo modo: "Ciascuna delle nostre province ha un proprio sviluppo storico e le rispettive strutture geografiche sono diverse. Di questa realtà bisognerebbe tener conto anche nella legislazione, che così diventa più efficiente e più vicina ai cittadini". Naturalmente si trattava anche di questioni di potere come, ad esempio, gli accordi finanziari tra provincia e federazione e una distribuzione di competenze più vantaggiosa per la provincia, ma una motivazione che non va sottovalutata era ed è il senso, condizionato storicamente, di autocoscienza e di indipendenza del cittadino tirolese.

Il culmine, provvisorio, di tale sviluppo è dato certamente dalla "risoluzione federalista" della Dieta tirolese del 1983 la quale, anch'essa, nel suo preambolo significativamente sottolinea la dimensione storica: "La Dieta tirolese, basata sulla sua secolare tradizione democratica e consapevole dell'unione del Tirolo con le altre province, membri di pari diritto della Repubblica austriaca, memore dei grandi sacrifici e del contributo delle province austriache per il raggiungimento dell'indipendenza e dell'unità dello stato austriaco e per la ricostruzione dell'economia austriaca negli anni successivi al 1945, che ha avuto come conseguenza una centralizzazione allora motivata dalla generale indigenza, ma che fino ad oggi non è ancora stata corretta, (...) invita il governo provinciale ad aprire trattative con il governo federale nell'interesse del popolo tirolese e delle altre province, in vista di una riforma dello stato federale austriaco con il coinvolgimento dei comuni".

Quanto profondamente radicata sia l'idea del federalismo e dell'autodeterminazione nella politica tirolese, è indicato dal fatto che nessun parlamento provinciale austriaco, con l'eccezione della Dieta del Vorarlberg, si è occupato negli ultimi anni in modo così intenso e continuo delle problematiche legate al federalismo come ha fatto la Dieta tirolese. A prescindere dal fatto che i dibattiti di quasi ogni seduta toccano ripetutamente il tema del rapporto tra gli stati membri e lo stato federale, ogni anno nella Dieta tirolese si tiene un'ampia discussione sulle relazioni annue dell'Istituto per la

ricerca sul federalismo, fondato in comune dai Bundesländer Tirolo, Vorarlberg e Salisburgo, e avente sede a Innsbruck, nel corso della quale viene sollecitato soprattutto il rafforzamento del ruolo costituzionale dei Länder.

Questo è tanto più significativo in quanto l'odierna costituzione federale, con tutte le sue modifiche, a partire da quelle del 1925, non è riuscita a creare nessun vero equilibrio tra centralismo e federalismo. Ciò emerge chiaramente dal confronto con la Svizzera o con la Baviera relativamente alla quota delle entrate fiscali che spettano alle unità federate. In Baviera rimane il 50% di tali entrate, nei Cantoni svizzeri addirittura il 70%, in Tirolo al contrario solo il 30%. Su questa base la risoluzione federalista del 6 luglio 1983 non appare certo eccessiva o radicale. Essa tocca per davvero una questione essenziale per la vita della provincia tirolese.

Riassumendo, sembra potersi affermare che nessuna idea ha influenzato la storia del Tirolo, indipendentemente dal sistema statale vigente, in modo così pervasivo come l'idea del federalismo e dell'autodeterminazione. Proprio nei periodi di debolezza del governo centrale, come durante la guerra di liberazione del 1809, in occasione dello smembramento dell'Austria-Ungheria nel 1918, ma anche dei mutamenti del 1945, l'autocoscienza del Land basata sull'idea del federalismo e dell'autodeterminazione ha dimostrato una forza che, sola, ha reso possibile la ricostituzione del governo centrale.

Quest'ultimo, a cui talvolta può risultare scomodo il federalismo provinciale nella quotidianità della vita statale, nei tempi di crisi dipende, a ben vedere, proprio dalla solidità delle province. La ripartizione delle competenze tra la federazione e le province è un elemento essenziale della democrazia austriaca, cresciuto organicamente attraverso i secoli. In essa risiede ancora oggi il grande compito di una vera democratizzazione dello stato austriaco e, più in generale, degli stati europei. Solo in questo modo possono venir risolti i problemi delle nazionalità e delle minoranze su scala europea e si può superare il nazionalismo, la malattia dei popoli europei del XIX e del XX secolo.

Riguardo al Tirolo, in particolare, lo sforzo di limitarne gli speciali diritti di autonomia sarebbe velleitario, proprio come voler spianare le nostre montagne.

Senza potere o volere discutere più in dettaglio la questione del Sudtirolo, vorrei concludere evidenziando il fatto che neppure il centralismo romano, anch'esso con le sue radici storiche, è riuscito a spianare queste montagne e che alla fine ha dovuto accordare diritti speciali al Sudtirolo. In quest'ottica, l'odierna autonomia del Sudtirolo non rappresenta soltanto lo strumento per una protezione esemplare delle minoranze, ma esprime anche la tradizione storica del Tirolo, ossia di esigere diritti speciali da qualsiasi governo centrale, sia che questo risieda a Vienna o a Roma.

LA DINAMICA DEI BILANCI PROVINCIALI DAL 1852 ALLA SOPPRESSIONE DEI VINCOLI FONDIARI

Hans Peter Hye

Il fondo provinciale: una creazione dello stato neoassolutista

Può sicuramente apparire strano che, in un convegno dedicato ai concetti di autonomia e di federalismo nella tradizione storica, venga inserito un intervento riguardante lo sviluppo delle finanze provinciali della metà cisleitana della Monarchia nell'anno 1852, quindi immediatamente dopo che, con il cosiddetto decreto di S. Silvestro del 31 dicembre 1851¹, erano state abrogate, sulla scia dell'abolizione della costituzione del marzo 1849, anche le costituzioni provinciali, con l'effetto di ridurre nuovamente le province al rango di semplici circoscrizioni amministrative. Rispetto agli anni precedenti al 1848, si ebbe un'estensione dell'attività amministrativa statale perché, dopo la soppressione dei rapporti feudali, essa dovette assumere anche compiti di amministrazione spicciola e le funzioni giudiziarie inferiori fino ad allora esercitate dai latifondisti. Per "amministrazione provinciale" si intendeva dunque, dopo il 1851, semplicemente l'amministrazione statale nella "provincia", e non un'attività autonoma². Tuttavia, attraverso l'istituzione dei fondi finanziari provinciali, si realizzò una fondamentale strutturazione dei bilanci provinciali di grande rilevanza per il futuro. Questi fondi erano dapprima solamente l'espressione finanziaria "dell'amministrazione statale a livello locale"³. Per loro tramite si doveva provvedere a una serie di incombenze "dando luogo ad una amministrazione localmente indivi-

¹ Patenti imperiali del 31 dicembre 1851, in "Reichs-Gesetzblatt" (nel seguito RGBL.) n. 2 e n. 3 e biglietti di mano imperiali al presidente dei ministri del 31 dicembre 1851, RGBL n. 4.

² Vedi W. BRAUNEDER - F. LACHMAYER, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Wien 1987, p. 147. Le province in questo periodo erano mere circoscrizioni amministrative dello stato, il cui ambito territoriale non corrispondeva necessariamente con quello delle province in senso storico, come per esempio nel caso del Tirolo e del Vorarlberg, che erano entrambi subordinati alla Luogotenenza di Innsbruck.

³ Decreto del 7 marzo 1852. Vedi E. MISCHLER, *Selbstverwaltung, finanzrechtlich*, in E. MISCHLER - J. ULBRICH (a cura di), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Vienna 1907², vol. IV, pp. 223-263, qui p. 223; ID., *Der öffentliche Haushalt in Böhmen. Ein Beitrag zur Kenntnis und Beurteilung des Finanzwesens der Selbstverwaltung in Österreich*, Lipsia - Vienna 1887, pp. 19 ss.; F. SCHMID, *Das Fondsprincip in der österreichischen Landesverwaltung und seine Bedeutung für die Statistik der Landesfinanzen*, in "Österreichische Zeitschrift für Verwaltung" n. 25 (1892), p. 204.

duata, ma di natura statale”. Tale sistema era formalmente collegato alla vecchia amministrazione provinciale (autonoma), le cui basi finanziarie erano date dai fondi domestici corporativi (che, quanto a consistenza, avevano comunque perso l’antica importanza), finanziati da quote supplementari sulle tasse fondiarie e da speciali contributi e dotazioni statali. Oltre a questi, esistevano diversi fondi secondari sia statali che autonomi, destinati a scopi specifici, come ad esempio i famosi fondi umanitari dell’epoca giuseppina a favore degli istituti per ragazze madri, dei brefotrofi, degli ospedali, dei manicomi e degli istituti per lavori coatti che provenivano soprattutto da donazioni o da lasciti speciali, da contributi pubblici per scopi specifici. Questi fondi disponevano di un proprio capitale di base e di un proprio regolamento e avevano complessivamente natura di diritto privato e non pubblico⁴.

I fondi provinciali dovevano compensare il *deficit* dei citati fondi a scopo umanitario, la cui piena autonomia era comunque espressamente tutelata. “Essi mantenevano propri bilanci preventivi e rendiconti separati, solo che questi dovevano esser considerati subpreventivi e chiusure parziali del complessivo preventivo provinciale o, rispettivamente, del rendiconto provinciale”.⁵ Oltre ai compiti di “amministrazione diretta” per la gestione delle spese, che il fondo provinciale in senso stretto si doveva assumere⁶, se ne aggiunsero presto altri, sia nell’ambito dell’amministrazione diretta, relativa al soddisfacimento di bisogni locali, sia nel campo di quelle funzioni propriamente statali che più tardi sarebbero state chiamate “competenze trasferite”⁷. Con ciò si delineava, già negli anni cinquanta, la distinzione fra le uscite per funzioni statali e per interventi che, a motivo del loro carattere territorialmente delimitato, si avvicinavano sempre più all’ambito operativo di un’amministrazione autonoma, ma che tuttavia venivano svolti, conformemente alla forma di stato e di governo neoassolutista, tramite l’amministrazione locale di un fondo statale⁸.

⁴ Vi è qui una essenziale differenza rispetto ai fondi provinciali le cui entrate erano fornite in primo luogo da sovrimposte. Venivano perciò definiti nel diritto pubblico come fondi impropri. Su questo concetto, vedi F. SCHMID, *Fonds, (öffentliche)*, in E. MISCHLER - J. ULRICH, *op. cit.*, vol. II, pp. 126-132.

⁵ F. SCHMID, *Fondsprincip*, cit., p. 204.

⁶ Questa distinzione dell’epoca richiama l’attenzione sulla circostanza che il fondo provinciale in senso stretto avrebbe dovuto servire al pagamento delle spese dei restanti fondi. Al contrario il sistema dei fondi, insieme con il fondo provinciale in senso stretto, venne considerato complessivamente come fondo provinciale in senso ampio. Quest’ultimo, in particolare, doveva assicurare l’adempimento delle funzioni provinciali. Per la Boemia, ma il discorso è valido anche in generale, vedi E. MISCHLER, *Der öffentliche Haushalt*, cit., pp. 12 ss.

⁷ Ne facevano parte tra il resto le spese di arruolamento, la gendarmeria, l’acquartieramento dei militari, i costi per rifornimenti, ecc.

⁸ E. MISCHLER, *Der öffentliche Haushalt*, cit., pp. 13-4.

Come già ricordato, il fondo provinciale inteso in senso stretto era chiamato a compensare i disavanzi dei fondi che facevano capo al fondo provinciale inteso in senso allargato, oltre che a coprire talune spese derivate dai costi generici dell'amministrazione statale. La copertura della spesa complessiva veniva assicurata soprattutto attraverso l'introduzione di supplementi alle imposte statali dirette⁹.

In questo quadro un'importanza del tutto particolare assunse l'esecuzione della legge sulla soppressione dei vincoli fondiari. La sua applicazione doveva concludersi nell'arco di quattro decenni utilizzando i fondi appositamente costituiti presso le istituzioni provinciali. In tali fondi convergevano i contributi dei contadini dipendenti e quelli dello stato, e con essi venivano soddisfatte le richieste degli aventi diritto¹⁰. Decisiva, in questo contesto, era la circostanza che i contributi statali affluivano nei fondi destinati all'applicazione della legge sui vincoli fondiari soprattutto nella forma della "terza quota provinciale", dovevano cioè - per quanto non reperiti in altra maniera - essere raccolti interamente nella provincia stessa tramite sovraimposte. Il fatto che la legge sui vincoli fondiari fosse stata dichiarata di priorità assoluta è di importanza fondamentale nel nostro discorso, perché le entrate fiscali destinate alle spese provinciali vennero fortemente ridotte dal ricorso, assolutamente necessario, alla terza quota provinciale (calcolata sulle entrate fiscali complessive della provincia). Così, la somma dei fabbisogni di tutte le province nel bilancio di previsione per il 1854 ammontava a 9,58 milioni di fiorini, di cui 3,62 milioni erano coperti, mentre i restanti 5,96 milioni dovevano essere reperiti attraverso sovraimposte. Ma a questo si aggiungeva un importo pari a 8,91 milioni di fiorini, destinati alla legge sui vincoli fondiari, anch'essi da raccogliere per intero con lo stesso sistema, cosicché dalle imposizioni supplementari dovevano ricavarli complessivamente 14,86 milioni di fiorini¹¹. In rapporto alla capacità contributi-

⁹ Ad esse si affiancavano vecchie tasse (in genere poco redditizie) per i fondi signorili che non erano stati statalizzati, così come per esempio, in Tirolo, l'imposta sui cereali, un'imposta di consumo esistente già da secoli sui cereali importati, o la tassa sulla macina nella Stiria, una tassa sull'energia idraulica che veniva utilizzata per i mulini o per scopi industriali (dal 1748). E. MISCHLER, *Selbstverwaltung*, cit., p. 235.

¹⁰ Sulla legge sui vincoli fondiari e sulla sua attuazione vedi G. MARCHER, *Grundentlastung*, in E. MISCHLER - J. ULRICH, *op. cit.*, vol. I, pp. 58 - 65; *Die Grundentlastung in Österreich*, Vienna 1857; H.-H. BRANDT, *Der österreichische Neoabsolutismus: Staatsfinanzen und Politik 1848 - 1860*, Göttingen 1978, pp. 285 - 314.

¹¹ Preventivi di bilancio del ministero degli Interni al ministero delle Finanze, Allgemeines Verwaltungsarchiv (nel seguito: AVA), Minister des Innern (nel seguito: MdI) - Präsidiale 42/ genere Kar 1078 4514/1853 dell'8 luglio 1853.

va delle singole province, l'ammontare dei supplementi per la legge fondiaria variava, nel 1857, tra il 10 e quasi il 40%¹².

Se in aggiunta a tali percentuali si calcola l'uno o l'altro ulteriore balzello, che poteva motivarsi con particolari obblighi della provincia nei confronti dei comuni o di altri fondi, si può capire che venivano rapidamente raggiunti i limiti oggettivi e soggettivi delle capacità contributive dei cittadini, tanto più nei periodi in cui varie avventure militari imponevano ulteriori spese straordinarie e il ricorso a prestiti, di regola forzosi. Con ciò era tuttavia posto un chiaro limite anche agli interventi strutturali sul fondo provinciale: un'esperienza che dovette fare lo stesso regime neoassolutista, come dimostra il seguente esempio relativo agli anni 1858/59.

Accanto ai fondi provinciali nel 1853 vennero istituiti in tutte le province fondi per l'agricoltura, simili ai primi, nei quali erano destinate a confluire le somme riscosse a titolo di sanzione per le infrazioni in materia forestale¹³. In Tirolo la spesa preventivata per questo fondo nel 1858 ammontava a 261.435 fiorini. Di questi, 61.500 fiorini erano destinati alla polizia forestale, alla direzione delle foreste provinciali per la copertura delle rispettive spese e alla manutenzione dei boschi signorili. Tali uscite venivano sostenute dall'erario. Il resto della spesa per la "forestazione generale" avrebbe dovuto ricadere sui proprietari dei boschi¹⁴. Non si era però riusciti a riscuotere neanche parzialmente questi contributi e poiché l'erario non era nelle condizioni di anticipare i mezzi necessari, era in pericolo il puntuale pagamento delle retribuzioni e delle spettanze del personale forestale. L'arciduca Carlo, governatore del Tirolo, invitato dal ministro degli interni Alexander Bach ad esporre le sue "stimate opinioni (...) con la maggiore sollecitudine possibile" descrisse in modo assai dettagliato all'imperatore suo fratello i problemi insorti a seguito a tale stato di cose¹⁵.

L'arciduca comunicava che gli era stata inviata una lunga serie di petizioni scritte e gli erano state avanzate anche lamentele verbali riguardo al carico fiscale. Eppure nel 1857 era stato possibile incassare effettivamente solo una parte della somma stabilita e cioè poco più di 32.200 fiorini. Occorreva riflettere "se l'esazione di una somma così rilevante non finisse col provocare un clima sfavorevole, e se i comuni non finissero col soffrire troppo per le modalità con cui si effettuavano i prelievi".

¹² *Die Grundentlastung*, cit., pp. 100-1.

¹³ E. MISCHLER, *Selbstverwaltung*, cit., p. 223.

¹⁴ Così recitava una descrizione sullo stato delle cose del ministro degli Interni al governatore del Tirolo del 16 gennaio 1858; AVA Mdl-Präsidiale 42/Tirol, Kar 1086 414/1858.

¹⁵ AVA Mdl Präsidiale 42/Tirol Kar 1086 1536/1858 del 7 febbraio 1858. I passi indicati con (...) nel testo non sono più ricostruibili a causa dei danni dovuti a un incendio.

Anche i quattro soprintendenti circoscrizionali, il cui compito era “di vigilare sull’umore della popolazione, sulla sua capacità contributiva e sulle condizioni economiche dei comuni”, avevano attirato l’attenzione sulle ripercussioni negative del pesante carico fiscale e lo stesso avvertimento era stato dato dal direttore forestale provinciale. In effetti, già nel 1857 si erano verificati casi in cui cittadini si erano rifiutati di pagare: “Nonostante tutti gli avvertimenti, i pignoramenti effettuati, le minacce e in parte anche le esecuzioni forzate portate a termine da parte delle autorità inferiori, in molti distretti la riscossione ha potuto aver luogo solo in pochi comuni”. Se si intendeva ora riscuotere l’importo complessivo inclusi gli arretrati, “si renderebbe necessaria una serie ininterrotta di esecuzioni forzate, si inciderebbe ulteriormente sulla capacità contributiva per le imposte imperiali e, in taluni luoghi, la si annullerebbe completamente. Allo stesso tempo si creerebbe (...) un assai deplorabile malcontento”.

Per poter assicurare comunque la copertura delle spese assolutamente necessarie, bisognava cercare altri modi di finanziamento. Poiché non appariva possibile fare ricorso a fonti statali e poiché da una riduzione del personale sarebbe derivata una diminuzione delle spese molto limitata, “poteva essere trovato un utile rimedio nello storno dal fondo provinciale”, tanto più “che la cura per la conservazione del patrimonio boschivo, che impone al singolo proprietario talune sgradite limitazioni, è senza dubbio un *affare di competenza provinciale* (sottolineatura nell’originale, *n.d.a.*), considerando che i futuri effetti positivi che ne derivano, come il miglioramento del clima, la prevenzione delle frane, la diminuzione o il trattenimento delle alluvioni così frequenti in queste zone, il calo dei prezzi del legno, ecc. vanno in misura minore o maggiore a vantaggio di ciascun abitante della provincia, di ogni contribuente”.

Il governatore raccomandava perciò che al fondo provinciale venisse caricata una consistente percentuale delle spese, in modo che si colpissero in maniera complessivamente limitata i contribuenti e si rendessero “più regolarmente e più sicuramente disponibili” le somme necessarie. Questo sistema, secondo il suo parere, sarebbe stato percorribile nonostante le prevedibili resistenze che ci si dovevano attendere, perché “non mi posso nascondere che il ricorso al fondo provinciale per la copertura delle spese potrà toccare spiacevolmente i contribuenti che finora erano liberi da tali imposizioni; tuttavia io credo che, se c’è una cosa di competenza provinciale, quella è la conservazione della consistenza boschiva in quanto patrimonio collettivo”.

Oltre a testimoniare quanto i vertici politici dovessero, anche nell’epoca del neoassolutismo, aver riguardo alla capacità contributiva dei cittadini e oltre a permettere di seguire, quasi *in statu nascendi* il rapporto di dotazione tra il fondo provinciale ed un fondo secondario, la fonte citata, come si evince anche dalle ripetute, enfatiche sottolineature del concetto di *affare o materia di compe-*

tenza provinciale e la sua esemplificazione, dimostra che per l'amministrazione statale, alla fine degli anni cinquanta, *provincia* significava ormai qualcosa di più e di diverso rispetto ad una semplice unità amministrativa. Questo dipendeva non da ultimo dalla particolare funzione dei fondi provinciali¹⁶. Il loro ambito di utilizzazione, originariamente molto limitato, si era ampliato e comprendeva alla fine " ... accanto alla copertura delle spese delle istituzioni umanitarie e al rimborso delle spese non recuperabili di assistenza pubblica, anche la totale o parziale assunzione delle spese per vitto e alloggio dei militari, l'arruolamento, la gendarmeria, le scuderie, i rifornimenti, le vaccinazioni, strade e sentieri, opere idrauliche, ecc. Con ciò era già dato, *in nuce*, l'ambito delle funzioni dell'amministrazione autonoma: era solo necessario passare dal sostenimento delle spese alla gestione degli affari corrispondenti".¹⁷

In effetti, questa enumerazione compilata da Mischler comprende in larga parte le competenze assegnate alle Diete dagli statuti provinciali emanati nel 1861 assieme alla Patente di febbraio. Quest'ultima trasferì alle Diete la gestione e l'utilizzo del rispettivo fondo provinciale (e del fondo per la legge sui vincoli fondiari) a condizione che venissero rigorosamente rispettati gli scopi e le destinazioni disposte dalla legge e contemporaneamente diede loro la facoltà di deliberare e di decidere "in merito al reperimento dei mezzi necessari per la efficace realizzazione dei fini propri, per i beni, i fondi e le istituzioni della provincia, nella misura in cui le entrate del patrimonio fisso non bastino...". A tale scopo le Diete provinciali erano anche autorizzate, tra l'altro, a riscuotere supplementi sulle imposte statali dirette, per la cui introduzione era necessaria la sanzione sovrana nel caso superassero l'ammontare del 10% della relativa imposta. Lo stesso valeva per i fondi collegati alla legge sull'abolizione dei vincoli fondiari.

Di fatto, i fondi provinciali e altri fondi che erano dapprima gestiti a livello statale passarono in proprietà delle province¹⁸, mentre gli speciali collega-

¹⁶ Cfr. anche l'istanza di risoluzione presentata dal conte Clam-Martinitz e accolta all'unanimità in occasione della discussione sull'inadeguatezza della contabilità dei fondi provinciali e pubblici nel Consiglio imperiale allargato del 14 settembre: "Il Consiglio imperiale prende spunto da queste osservazioni per dichiarare che, tenuto conto del modo con cui è stata gestita finora la questione, vi è urgente necessità di regolamentare l'amministrazione dei fondi provinciali e di tutti i fondi pubblici nonché la facoltà delle province di disporre dei tributi e dei mezzi finanziari, e che a tal fine l'introduzione dell'autonomia provinciale potrebbe essere un'efficace soluzione". AVA Mdl Präsidiale 42/genere Kar 1079 4007/1860.

¹⁷ E. MISCHLER, *Selbstverwaltung*, cit., p. 224.

¹⁸ Immediatamente dopo la convocazione delle prime Diete nel 1861, il ministro Schmerling esprime l'intenzione del suo governo " di pervenire ad un accordo con la neocostituita giunta provinciale per il trasferimento dei fondi e delle istituzioni il cui passaggio all'amministrazione

menti tra i fondi rimasero intatti¹⁹. Questo corrispondeva anche all'interesse delle province che spesso, ammaestrate dalle recenti esperienze politiche, vedevano nella struttura privatistica dei fondi una tutela maggiore di fronte alle molteplici cupidigie statali rispetto a quella che potevano offrire le garanzie costituzionali, ancora poco collaudate²⁰.

Rigorosamente separati dal fondo provinciale rimanevano in proprietà dello stato i fondi relativi alla legge sui vincoli fondiari la cui gestione, tuttavia, fu trasferita in parte alle Diete. Le province dovevano impegnarsi ad applicare la legge secondo le modalità in essa previste e a considerarla una priorità assoluta in vista dell'introduzione di qualsiasi nuovo supplemento di imposta. "E' comunque un fatto di grande importanza che lo stato abbia deciso di assumere la garanzia per le obbligazioni derivanti dai disciolti vincoli fondiari, cosa che dà a quest'ultimo il diritto e gli impone l'obbligo perfino dal punto di vista privatistico di pretendere che nel caso si vogliano modificare le procedure contabili, gli vengano offerte le necessarie garanzie da parte delle Rappresentanze provinciali. Questo, come detto, può avvenire solo tramite un accordo di livello costituzionale".²¹

I fondi provinciali continuavano a trovarsi in un rapporto di dotazione attivo e/o passivo nei confronti di altri fondi, fondazioni e istituti, che spesso erano gestiti dalla provincia ma che non erano di sua proprietà. Per qualche tempo i rapporti di proprietà e di gestione rimasero poco chiari, in particolare per quanto riguarda i fondi sottoposti ad amministrazione mista statale e provinciale. Così, per esempio, i fondi provinciali per la scuola erano per lo più gestiti dalla provincia, ma la determinazione del *budget* e l'emissione di direttive spettavano in tutto o in parte al consiglio scolastico provinciale, che, pur

del consiglio o della giunta provinciale è previsto dalle disposizioni dell'ordinamento provinciale, nella misura in cui gli stessi si trovano nella diretta disponibilità del governo." I risultati di queste trattative con il governo dovevano poi essere sottoposti alle Diete per l'approvazione definitiva. AVA MdI Präsidiale 31/genere Kar 928 1626/1861 31 marzo 1861.

¹⁹ Solo in Galizia l'amministrazione del fondo provinciale - tra l'altro a causa dell'insurrezione polacca d'oltre confine e della proclamazione dello stato d'emergenza nel 1863 - dipese fino al 1866 compreso dal governatorato. Cfr. in merito G. MICHALSKI, *Das Budget Galiziens 1904* in "Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung", n. 13 (1904), pp. 343-352.

²⁰ Già in epoca cetuale i fondi autonomi servivano come mezzi per attenuare la dipendenza nei confronti dello stato assolutista. F. SCHMID, *Fondsprincip*, cit., p. 204.

²¹ AVA MdI Präsidiale 42/genere Kar 1079 4052/1861 del 29 giugno 1861: "Istruzione del ministro per il caso del passaggio dell'amministrazione e dell'utilizzazione del fondo per la legge sui vincoli fondiari agli organi rappresentativi provinciali, al fine della rimozione dei dubbi sorti in alcune province". Nel sistema neoassolutistico proprio i fondi derivanti dalla menzionata legge non sempre erano protetti dall'avidità dello stato. Cfr. H.H. BRANDT, *Neoabsolutismus*, cit., p. 1022.

se composto da personalità nominate dalla provincia, rimaneva propriamente una autorità statale.

Spese obbligatorie e facoltative

Come è noto, la Patente di febbraio attribuì a tutte le province sostanzialmente le medesime funzioni e competenze. Con l'assegnazione della competenza generale nel 1867, l'ambito d'azione delle Diete venne considerevolmente ampliato, poiché da quel momento tutte le materie, tranne quelle espressamente riservate al Consiglio imperiale o all'imperatore stesso²², rientrarono nelle loro competenze sia dal punto di vista legislativo che da quello amministrativo. L'amministrazione autonoma sia nei settori suoi propri che in quelli trasferiti si occupava di problemi concreti, di quelli più "vicini al cittadino" in contrasto con l'"astrattezza" dell'amministrazione statale. Dal punto di vista finanziario ciò si evidenziava immediatamente nel tipo di spese sostenute dagli enti locali autonomi²³. Occorre tuttavia tenere presente che le province erano libere solo fino a un certo punto di scegliere i settori per i quali mettere a disposizione dei mezzi. La maggior parte delle loro disponibilità veniva infatti fagocitata dalle spese "obbligatorie"²⁴. In generale, tale obbligo era ancorato alle leggi vigenti che, in parte, risalivano ancora al periodo antecedente il 1861. In quanto leggi imperiali, esse prescrivevano a tutte le province o anche ad una singola provincia, l'assolvimento di determinate funzioni. In quanto leggi provinciali, esse rappresentavano un obbligo liberamente assunto a fornire specifiche prestazioni. Tra queste c'erano le funzioni "delegate" (assistenza, vitto e alloggio delle forze armate, gendarmeria), le quali tuttavia davano luogo a spese limitate²⁵. I più importanti capitoli di spesa, pari ad una somma sempre molto più alta della metà delle uscite complessive, erano invece, fino al 1892, quelli relativi all'assistenza sociale e alla scuola, entrambi espressamente indicati nel testo degli statuti provinciali. Mentre gli istituti di beneficenza erano stati o trasferiti dal governo centrale o creati *ex novo*, la

²² Sarebbe qui da aggiungere "e degli affari comuni che ricadevano nella competenza delle Delegazioni".

²³ Cfr. E. MISCHLER, *Öffentlicher Haushalt*, cit., p. 188.

²⁴ Cfr. in merito *Ibidem*, p. 23; Id. *Selbstverwaltung*, cit., p. 230; K.K. FINANZMINISTERIUM, *Die Landeshaushalte der im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder. Nach den Voranschlägen für das Jahr 1905*, quaderno I: *Bearbeitungsgrundsätze und Gesamtübersicht*, Wien 1907, pp. 31-2.

²⁵ Dati dettagliati in *Die Finanzen der autonomen Verwaltung in den Jahren 1883-1887 e 1888-1892*, Vienna 1892 e 1896.

spesa per la scuola - soprattutto per gli stipendi degli insegnanti e per la costruzione e la manutenzione degli edifici scolastici - derivava dall'attuazione delle disposizioni della legge quadro imperiale in materia scolastica²⁶. Relativamente insignificante rimase invece, in un primo momento, la spesa per il servizio del credito, che andava considerata obbligatoria non solo per la sua essenza privatistica, ma anche perché il ricorso al credito era possibile solo sulla base di una legge provinciale che contenesse le esatte modalità del rimborso²⁷. Erano piuttosto alte, inoltre, le spese per opere di edilizia pubblica, sia quelle in superficie che quelle nel sottosuolo. Tali opere di per sé erano facoltative ma, sotto molti punti di vista, rivestivano una primaria importanza per lo sviluppo economico delle singole province. Contribuendo al miglioramento delle infrastrutture e in quanto "opere di istituti pubblici", esse arricchivano l'offerta della provincia per i fabbisogni quotidiani; nel complesso, gli investimenti pubblici significavano anche, naturalmente, un incremento della produzione in generale, soprattutto quando i mezzi finanziari erano usati in modo mirato ed efficace.

L'importanza delle imposte provinciali

Proprio la dinamica delle entrate mostra quanto lo sviluppo delle province le avesse portate dal ruolo loro originariamente assegnato di organi di amministrazione autonoma dei beni patrimoniali provinciali a centri politici effettivamente autonomi. Gli statuti provinciali prevedevano solo in casi eccezionali una imposizione provinciale superiore al 10%. Le entrate dovevano derivare innanzitutto dai

²⁶ Per esempio, la già citata legge prescriveva la convocazione annuale di conferenze circoscrizionali dei maestri. Nel 1870 nel Vorarlberg fu determinato per legge che le relative spese dovevano essere coperte con fondi provinciali. Quando la Dieta si rifiutò nel 1884, nel 1885 e nel 1886 di pagare tali spese, il caso giunse fino alla Corte suprema, che rigettò il ricorso della giunta provinciale e riconobbe l'obbligo al pagamento. Cfr. A. HYE - K. G. HUGELMANN (a cura di), *Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k.k. österreichischen Reichsgerichtes*, n. 408 del 19 ottobre 1887. Vedi anche *ibidem* n. 451 del 18 ottobre 1888 e 915 del 18 ottobre 1898. A tale riguardo induce in errore la descrizione molto abbreviata di B. BILGERI, *Geschichte Vorarlbergs*, Vienna-Köln-Graz 1982, vol. IV, p. 421.

²⁷ Nel 1896 il Salisburghese, la Carinzia, Trieste, l'Istria, il Vorarlberg e la Slesia non avevano debiti. La Bassa Austria dal 1870 aveva collocato due prestiti destinati alla regimentazione del Danubio e un prestito per la conversione dei vincoli fondiari. Il Tirolo nel 1895 accese un prestito provinciale di ben 4,5 milioni di fiorini. Gravemente indebitata era la Galizia, che dal 1873 dovette accendere non meno di quattro prestiti per un ammontare complessivo di più di 36,3 milioni di fiorini, di cui, nel 1896, ben 32,8 erano scoperti. Le reali entrate della Galizia si aggiravano nel 1892 complessivamente intorno ai 5,3 milioni di fiorini. Cfr. *Die Finanzen der autonomen Verwaltung*, Wien 1896, p. CVIII e 41.

proventi degli istituti e delle proprietà della provincia. Tuttavia, fin quasi dal primo momento della nuova autonomia provinciale si rese evidente la necessità di un'imposizione molto più consistente. Negli anni ottanta i proventi della tassazione provinciale erano di gran lunga la voce d'entrata più importante dei bilanci, con tendenza sempre crescente, mentre, con poche eccezioni, le entrate derivanti da patrimoni privati e dai titoli pubblici risultarono estremamente modeste.

E' già stato fatto cenno al "limite massimo naturale" posto ai proventi fiscali, che rispetto all'epoca neoassolutista aveva ora la tendenza ad abbassarsi perché la costituzione prevedeva per ogni misura in campo fiscale l'approvazione da parte di corpi parlamentari eletti. La ristrettezza dei mezzi a disposizione delle autonomie locali divenne ancor più pressante a causa del forte fabbisogno finanziario per spese obbligatorie, a cui si è fatto cenno più sopra, così che in pratica lo spazio di manovra delle Diete fino agli anni novanta risultò fortemente ridotto. Inoltre, quasi tutte le Rappresentanze provinciali tendevano, per quanto possibile, a non far ricorso al credito ed erano impegnate a mantenere i loro bilanci in pareggio. Fino agli anni novanta, le spese si concentrarono soprattutto sull'attuazione della legge per la soppressione dei vincoli fondiari e sulla costruzione di strade²⁸. In seguito, con l'esaurirsi degli obblighi derivanti dalla legge summenzionata, si liberarono ovviamente altri mezzi: ciò non significò comunque un alleggerimento dei contributi, quanto invece la possibilità, ben volentieri sfruttata, di aumentare in misura corrispondente le entrate dei bilanci provinciali²⁹. Crebbe anche, nel quadro della generale "svolta politica" verificatasi proprio in quel periodo, la disponibilità agli investimenti delle Diete³⁰, e prese ad aprirsi la forbice tra entrate e uscite, che si allargò sempre più fino al 1914.

La differente configurazione dei bilanci nelle varie province

Le province furono lasciate del tutto libere di scegliere la maniera con cui gestire le funzioni loro trasferite e ciò determinò altrettanti approcci diversi al problema. Formalmente vi erano soprattutto due ambiti all'interno

²⁸ Cfr. di seguito H. P. HYE, *Die Budget- und Finanzpolitik der Landtage als Mittel zur Förderung des Besitzbürgertums?* (in stampa).

²⁹ Cfr. i prospetti tabellari in *Die Finanzen*, cit., pp. XVII ss.

³⁰ Vedi al riguardo il parere di Josef Redlich "Che hanno fatto le province? Per decenni interi, nulla. Solo negli anni ottanta si nota una loro attività in Austria" e "L'enorme aumento delle spese (...) è un fenomeno positivo, perchè finalmente anche da noi si è cominciato a gestire e a intendere l'amministrazione in senso moderno (...). Da questo punto di vista l'Austria (...) prende ad essere interessante solo dall'inizio degli anni novanta". Citato in H.P. HYE, *Budgetpolitik*, cit.

dei quali si potevano sviluppare delle specificità istituzionali e che rendevano molto difficile, anche ai contemporanei, una comprensione comparativa e statistica: il criterio di suddivisione e di gestione delle competenze tra le singole istituzioni autonome all'interno di una provincia e l'organizzazione del sistema finanziario.

Secondo Ernst Mischler³¹, le province trasferirono in larga misura il compito di realizzare concretamente i lavori ad enti amministrativi autonomi a loro subordinati. Le province non comparivano praticamente mai nella qualità di committenti diretti, ma la fase attuativa era curata spesso in concorso, cioè in collaborazione o con il finanziamento collettivo di enti (stato, provincia, circoscrizione, comune, privati...) uniti in un "consorzio" a tempo determinato³², oppure vennero creati appositi enti autonomi permanenti di carattere economico (come, per esempio, i distretti stradali). Così i quattro disegni di legge tirolesi del 14 ottobre 1879 sulla regimentazione dell'Adige e sulla creazione dei relativi fondi erano collegati con la legge imperiale, riguardante la regimentazione dell'Adige dalla confluenza del Passa fino a Sacco³³. Al "consorzio" finanziario per questa grande opera parteciparono alla fine, oltre ad altri, anche le compagnie ferroviarie e i consorzi delle acque³⁴.

A parte questi casi, il sistema dei fondi provinciali continuò ad evolversi con caratteristiche tipiche per ogni provincia. All'epoca ciò comportava non solo un estremo frazionamento dei bilanci provinciali, ma anche l'impossibilità, nella pratica, di sottoporli a controllo. Si ritrova qui una differenza fondamentale rispetto alla contabilità della finanza statale. Quest'ultima si basava su una formale legge finanziaria che determinava esattamente le entrate ma soprattutto le uscite del bilancio complessivo statale per il rispettivo periodo di validità. I bilanci provinciali, al contrario, erano frammentati. Le Diete provinciali, di conseguenza, non deliberavano bilanci provinciali ma, tramite legge provinciale, solo l'ammontare delle sovrimposte, calcolate sulla base delle uscite non coperte risultanti dai rendiconti dei vari fondi (spesso indipendenti e non sempre sottoposti al controllo della Dieta).

Solo in Stiria, fino al 1890, ci si sforzò con successo di unificare i fondi indipendenti con il fondo provinciale, o perlomeno di subordinarli a quest'ultimo in modo che la contabilità dei profitti e delle perdite potesse essere im-

³¹ E. MISCHLER, *Öffentlicher Haushalt*, cit., pp. 21 ss.

³² Cfr. in merito O. GLUTH, *Lastenverbände* in E. MISCHLER - J. ULRICH, *op. cit.*, vol. III, pp. 473-474.

³³ Relazione sulla sessione dietale del 1879. AVA MdI Präsidiale 31/Tirol Kar 977 2122/1879 Documento I.

³⁴ F. SCHMID, *Fondsprincip*, cit., p. 234.

mediatamente visionata nei bilanci³⁵. I singoli fondi amministrati e finanziati dalla provincia erano accorpati in un unico quadro, nel pieno rispetto della loro indipendenza patrimoniale per quanto atteneva agli aspetti tecnico-contabili. La Galizia³⁶ amministrava invece, in questo stesso periodo, circa 250 fondi che solo in piccola parte erano organicamente collegati con il fondo provinciale. Su alcuni di essi la Rappresentanza provinciale esercitava i diritti di bilancio, altri invece erano semplicemente finanziati dal fondo provinciale; altri ancora si trovavano al di fuori del bilancio provinciale ma sotto la diretta amministrazione della giunta.

“Il Tirolo ha mantenuto finora, anche nella forma del suo bilancio, un tipico carattere conservatore; esso non possiede alcun bilancio provinciale unitario, ma per ciascun fondo e per ciascun conto esistono preventivi e rendiconti differenziati”³⁷. Secondo Schmid, il fondo provinciale tirolese vero e proprio aveva conservato, anche dopo il riconoscimento delle autonomie locali, la semplice forma dell’amministrazione statale decentrata, occupandosi solo dei bisogni locali con carattere statale. Di grande importanza era il fondo cerealicolo o fondo di approvvigionamento, creato già nel 1824 attraverso un aumento di prezzo imposto sui cereali importati e le cui uscite erano coperte dal fondo provinciale. Le sue disponibilità finanziarie erano destinate a sostenere soprattutto circoscrizioni, comuni e consorzi delle acque nelle opere di bonifica, di irrigazione o di prosciugamento delle superfici di una certa estensione. Esse potevano essere utilizzate anche in caso di calamità naturali. Dalle medesime vennero fatti prelievi anche per i già citati fondi per la regimentazione dell’Adige, che erano solo in parte sotto l’amministrazione della provincia e per il resto sottostavano al controllo statale. Tali fondi si alimentavano infatti con dotazioni provinciali, contributi statali e dei soggetti pubblici interessati e con un fondo di prestito provinciale per la regimentazione dell’Adige creato con l’accensione di un mutuo.

In maniera analoga venne assicurato il finanziamento anche di altri fondi; sarebbero da menzionare, per esempio, gli istituti di formazione professionale, le assicurazioni contro gli incendi, le istituzioni umanitarie e, infine, anche i fondi scolastici.

³⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 223 ss. Un prospetto dei più importanti fondi delle province si trova anche in *Die Finanzen*, cit., pp. II ss., dove si trova un elenco delle tasse dal quale risulta che unicamente nel caso della Stiria tutte le imposte provinciali confluivano nel fondo provinciale mentre nelle altre province esse erano destinate a fondi differenti.

³⁶ F. SCHMID, *Fondsprincip*, cit. pp. 245 ss.

³⁷ *Ibidem*, p. 234.

La Dieta del Tirolo approvava la chiusura annuale dei singoli fondi indipendentemente l'uno dall'altro³⁸, nello stesso modo in cui concedeva ad essi, se del caso, singoli contributi straordinari. All'approvazione del bilancio provinciale in senso stretto non spettava alcuna priorità, almeno secondo quanto si evince dalle fonti.

*Bilanci provvisori: una soluzione austriaca*³⁹

Dal punto di vista governativo, la determinazione per legge delle sovrimposte destinate ai fondi provinciali era il compito prioritario delle sessioni dietali. A ciò si doveva provvedere annualmente, perché la Dieta si basava per questa sua decisione sull'ammontare delle spese previste e dei proventi delle imposte statali dirette. Tale determinazione era assolutamente necessaria, altrimenti le basi finanziarie dell'amministrazione provinciale, e questa con esse, avrebbero corso seri pericoli. La necessità di prendere misure nei casi più delicati, che insorgevano quando si doveva assicurare il funzionamento delle istituzioni minacciate dalla mancata deliberazione dietale in materia di imposte, poteva a sua volta arrecare pregiudizio al potere legislativo delle Diete provinciali garantito dalla costituzione. Per esempio, quando nel 1876 la Dieta del Tirolo fu chiusa anticipatamente a causa di turbolenze interne, le aliquote d'imposta vigenti dovettero essere mantenute per un certo tempo sotto forma di bilancio provvisorio. Questa necessità venne paventata anche nel 1877, "altrimenti l'intera amministrazione provinciale comincia a vacillare", come il conte Eduard Taaffe, luogotenente del Tirolo, e la giunta ebbero concordemente a constatare⁴⁰. Il ministro degli Interni Joseph Lasser era pienamente consapevole dei problemi connessi a tale prassi. "Il caso, così come si presenta, non è previsto nell'ordinamento provinciale e anche la via d'uscita concessa al governo dall'articolo 14 della costituzione imperiale (l'articolo sullo stato di necessità, *n.d.a.*)... non è percorribile. Ogni provvedimento al riguardo sarà dunque adottato *extra legem* e già per questo motivo si raccomanda grande attenzione, sussistendo il pericolo di procedere *contra*

³⁸ Cfr. per esempio la relazione riguardante la sessione dell'anno 1889. Ava Mdi Präsidiale 31/Tirol Kar. 976 2393/1877 documento III n. 25, 26, 31 e Kar. 977 977/1889, documento III n. 13.

³⁹ Cfr. *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, Mannheim-Wien-Zürich, 1981, vol. V, p. 18. Misura provvisoria (oggi) prevista nella Costituzione cui si ricorre nel caso che un bilancio non si possa approvare secondo la normale procedura costituzionale.

⁴⁰ Relazione a Sua Maestà del ministro degli Interni Josef Lasser del 16 gennaio 1877. Ava Mdi Präsidiale 31/Tirol Kar. 976 346/1877.

legem. La giustificazione di un provvedimento adottato per il bene comune ma senza un fondamento legislativo positivo deve essere trovata nel fatto che, in primo luogo, esiste innegabilmente la necessità di un intervento e che, secondariamente, una misura diversa da quella proposta non è possibile”.

Il ricorso ad un bilancio provvisorio, tuttavia, non costituiva l'*ultima ratio* contro una Dieta provinciale - com'era spesso definita dal governo - “renitente”. Dal 1862, cioè praticamente dall'inizio dell'era costituzionale, fu piuttosto uno strumento regolarmente utilizzato e quasi mai deplorato nei casi in cui, per i più diversi motivi, non era possibile alla Dieta deliberare l'ammontare dei supplementi di imposta in maniera conforme alla costituzione. Nel 1862, com'è noto, a causa del ritardo verificatosi nei lavori del Consiglio imperiale, non era stato possibile convocare le Diete provinciali⁴¹. In quell'occasione le giunte provinciali avevano proposto che si procedesse “all'ininterrotta riscossione delle imposte in vigore necessarie per la copertura dei bisogni provinciali”, proposta, questa, che venne sanzionata dall'imperatore⁴². Da allora tale uso divenne comune a tutte le province e in otto di esse si trasformò addirittura “in esercizio costante (...), in quanto gli organi rappresentativi provinciali non desideravano che si tenessero apposite riunioni della Dieta per deliberare un bilancio provvisorio”. Era soprattutto la difficoltà di controllare la confusa contabilità finanziaria delle province a rendere spesso impossibile alle giunte presentare in tempo i corrispondenti disegni di legge alle Diete, né va dimenticato che queste ultime venivano sempre convocate a breve termine e senza una data fissa cosa che, all'inizio degli anni novanta, fu duramente criticata in particolare dalle giunte della Boemia e della Bassa Austria⁴³.

In conclusione si può affermare che la configurazione dei bilanci provinciali fu il risultato dell'organizzazione amministrativa neoassolutista combinata con quella degli enti più o meno autonomi già esistenti. Oltre ai fondi provinciali in senso stretto anche diversi altri fondi presenti nelle province

⁴¹ Vedi S. MALFER, *Einleitung*; in *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867*, Wien 1989, vol. V, p. XXI.

⁴² AVA MdI Präsidiale 31/Niederösterreich Kar 2193 1480/1901: risposta ad una interrogazione dei deputati Ofner e altri nella seduta della Camera dei deputati del 13 febbraio 1901 635/AH.

⁴³ Vedi AVA MdI Präsidiale 31/gener Kar 931 3027/1892 del 25 agosto 1892, 993/1893 del 15 dicembre 1892, 1463/1893 del 21 aprile 1893. Nel 1892 dalla Dieta boema era partita un'iniziativa rivolta alle giunte delle altre province, affinché il governo imperiale fosse tenuto a convocare contemporaneamente tutti i consigli provinciali ogni anno ad una data precisa. A tale scopo, il 24 marzo 1893 si riunirono a Vienna i presidenti delle Diete e i luogotenenti per concordare il modo di procedere. Relazione della giunta provinciale boema al consiglio provinciale, allegato a 1463/1893.

passarono dopo il 1861 in proprietà e/o in gestione alle province stesse. Essi formarono complessivamente, insieme ai fondi di nuova costituzione, i bilanci provinciali, le cui strutture interne vennero articolate in maniera diversa nelle varie province. Nella maggioranza dei casi permase tuttavia l'intricato e difficilmente controllabile accostamento dei singoli fondi di pari livello.

Questo sistema doveva servire al finanziamento delle attività delle amministrazioni autonome che però, per essere in larghissima parte obbligatorie, non erano propriamente a discrezione delle Rappresentanze provinciali. L'ambito di dette attività comprendeva quasi per intero i settori "vicini al cittadino", vale a dire l'amministrazione che veniva sperimentata più direttamente.

Fonte principale del finanziamento dei bilanci divenne in misura sempre crescente l' "imposizione provinciale", cioè il sistema di supplementi sulle imposte statali dirette, che avevano limiti massimi "naturali" sulla base della capacità contributiva dei cittadini. Gli scarsi mezzi finanziari ottenuti in questo modo, il cui ammontare fu ulteriormente limitato dall'urgenza dettata dagli obblighi derivanti dalla legge sulla soppressione dei vincoli fondiari, bastavano appena per coprire il fabbisogno determinato dalle spese obbligatorie. Inoltre, fino all'inizio degli anni novanta sia le giunte che le Diete mostrarono poca propensione per investimenti che richiedevano un ricorso al credito. Perciò, per la realizzazione di progetti urgenti o di grande portata venne spesso coinvolto nei vari "consorzi" anche l'erario statale, che naturalmente esercitava così un'influenza talora determinante sull'impiego dei mezzi a disposizione. D'altro canto era questa l'unica possibilità attraverso la quale le province meno abbienti riuscivano a far fronte alle loro spese e rappresentò per lungo tempo l'unica procedura praticabile per una sorta di compensazione finanziaria "solidale" tra le province. La perseguita meta dell'aumento del benessere generale era in primo luogo un interesse dello stato, poiché ne risultava un rafforzamento interno ed esterno del sistema politico. Non senza ironia si deve perciò osservare in conclusione che le basi materiali dell'autonomia provinciale in molti casi poggiavano sul sostegno statale. Una semplice federazione di province completamente autonome non avrebbe con tutta probabilità promosso in egual misura lo sviluppo delle sue aree più svantaggiate, ad esempio a motivo della loro posizione geografica, e quindi più povere.

FRANCESCO SALATA E IL PROBLEMA DELL'AUTONOMIA NELLE NUOVE PROVINCE

Ester Capuzzo

Protagonista di spicco del processo di inserimento nell'ordinamento nazionale della Venezia Giulia e della Venezia Tridentina, Francesco Salata trasse spunto per la sua azione dall'esperienza nella quale si era formato negli anni immediatamente precedenti il conflitto. Furono quegli anni caratterizzati da tendenze riformatrici nell'apparato istituzionale austriaco¹, ed in quel periodo egli, in qualità di deputato alla Dieta provinciale istriana, ebbe modo di osservare da vicino il funzionamento politico ed amministrativo di quel sistema². Forte era in lui la consapevolezza della utilità del tradizionale sistema di *self-government* fruito dalle terre irredente nel nesso asburgico, consapevolezza che finirà per alimentare la sua visione della necessità di conservare un ampio margine di autonomia a dei territori assuefatti a quel particolare sistema da molti decenni. L'autonomia da esse godute doveva, quindi, ordinarsi ed integrarsi con il sistema amministrativo vigente in Italia, informando e modificando, quando non addirittura creando *ex novo*, leggi e procedure. A motivo di ciò era, pertanto, portato a ritenere che se fosse necessario “- quando si accetti il principio autonomistico sulla base dei nostri regolamenti provinciali e comunali - fare tutta un'opera di adattamento e di revisione in duplice senso: verso le necessità dello Stato italiano e verso un miglioramento tecnico degli istituti di cui si tratta, secondo le nostre esigenze, correggendo errori e abbandonando quanto non sia veramente necessario ed utile al miglior funzionamento del sistema amministrativo”³.

Sulla base di questo postulato egli aveva cercato, infatti, di risolvere in concreto le complesse questioni che gravavano sul futuro assetto istituzionale

¹ F. SALATA, *Per le Nuove Provincie e per l'Italia. Discorsi e scritti con note e documenti*, Roma 1922, p.87.

² Sulla sua attività istituzionale e sul suo slancio autonomistico, riflesso del suo mandato dietale, v. adesso P. ZILLER, *Francesco Salata, "La Vita Autonoma" e le lotte politiche e amministrative negli ultimi anni del Litorale Austriaco*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno su *Francesco Salata. Per una biografia di un intellettuale istriano*, tenuto a Trieste l'8 febbraio 1995.

³ F. SALATA, *Per le Nuove Provincie e per l'Italia*, cit., pp.94-95, nota 4. Sul tema interessante ora il saggio di A. APOLLONIO, *Autogoverno comunale nell'Istria asburgica. Il caso di Pirano: prima fase 1845-1888*, in “Atti del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno”, 1994, vol. XXIV, pp.9 ss.

delle nuove province e che si riconnettevano ai diversi problemi, spesso confusi e non bene percepiti in modo distinto, del decentramento amministrativo, a livello provinciale e comunale, e del decentramento burocratico statale nell'ambito della regione e della provincia⁴.

Contrario ad ogni progetto autonomistico che potesse condurre a soluzioni di tipo separatistico, egli ben comprendeva, però, il diverso impatto tra la concezione dello Stato di modello austriaco e quella di matrice italiana e le conseguenze che ne derivavano soprattutto alle popolazioni locali, abituate a forme organizzative di tipo autonomistico e timorose di perdere istituzioni ed uffici in grado di garantire loro in modo rapido ed efficace l'espletamento di servizi e di interventi nella vita pubblica. Si trattava di due concezioni profondamente diverse, poggianti l'una, ossia quella austriaca, su una tradizione di decentramento di funzioni e di competenze anche a carattere legislativo, l'altra, quella italiana, su una visione rigidamente centralistica, nei confronti della quale sin dalla formazione dello Stato nazionale non erano mancati proposte e progetti di modificazione a favore delle libertà locali⁵.

Frequente fu negli anni del dopoguerra il richiamo al sistema amministrativo locale vigente nelle nuove province in una serie di atti ufficiali che formalmente esplicitarono, con espressioni talora retoriche e che sembrarono in taluni casi lasciar presagire quell'assetto autonomistico differenziato che sarebbe stato riconosciuto più tardi dall'Italia repubblicana alle regioni a statuto speciale, una volontà politica di ricerca di soluzioni tecnico-normative e di coordinamento delle istituzioni delle province di nuova accessione a quelle del Regno nel senso di un loro sostanziale rispetto⁶. Un preciso passo in tal

⁴ F.SALATA, *Il nuovo governo e le nuove province*, in "Le Nuove Province", I (1922), fasc. III, p.9. Sui problemi del decentramento amministrativo e burocratico nell'ambito regionale durante lo Stato liberale v. R.RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1922)*, Milano 1971.

⁵ Sulle istanze e sulle realizzazioni in tema di decentramento nel periodo liberale v. tra gli altri, G.VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano 1974; C.GHISALBERTI, *Il problema del decentramento e delle autonomie nell'Italia liberale*, in *Atti del convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, a cura di M.GARBARI, Trento 1981, pp.43-56; ARCHIVIO ISAP, *L'amministrazione nella storia moderna, II, L'Italia liberaldemocratica: l'amministrazione nella crisi dello Stato*, Milano 1985; *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale* a cura di M.BIGARAN, Milano 1986; R.GHERARDI, *Lo Stato liberale in Italia: nuove prospettive storiografiche nell'indagine di una crisi*, in "Ricerche di storia politica", 2 (1987), pp.15-28; F.RUFFILLI, *La questione del decentramento in Italia* (1988) ora in ID., *Istituzioni Società, Stato, II, Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologia e istituzioni* a cura di M.S.PIRETTI, Bologna 1990, pp.707-726.

⁶ Ci si riferisce, com'è noto, ai formali e precisi impegni assunti da Nitti e Giolitti e al contenuto del discorso della Corona del 1920. Cfr. anche la *Relazione di S.E. il presidente del Consiglio dei ministri a S.M. il Re in udienza del 26 ottobre 1920, sul decreto che dispone la pubblicazione*

senso poteva essere individuato nella creazione, nel novembre del 1921, delle giunte provinciali straordinarie, istituite a Trento, Gorizia, Parenzo e Zara⁷. A Trieste, invece, per la particolare condizione di “civita esente” nella sua tripla dimensione provinciale, distrettuale e cittadina, il consiglio comunale continuò a fungere da giunta provinciale dotata delle medesime attribuzioni dell’antica Dieta⁸.

Adattando alle specifiche esigenze le disposizioni di carattere formale contenute nei regolamenti dietali ancora in vigore ma mantenendone inalterata per il resto la loro applicazione, i decreti istitutivi affidavano alle giunte provinciali straordinarie, organi interinali a carattere consultivo e di diretta nomina governativa, l’esercizio delle funzioni amministrative di competenza delle Diete e delle giunte provinciali dell’ordinamento austriaco e demandavano l’esercizio delle potestà legislative degli antichi *Landtage* al governo “nelle vie costituzionali e nei limiti” precisati dalle leggi d’annessione che Salata considerava di grande valenza politica essendo “forse le uniche negli Stati

dello Statuto costituzionale del Regno nei territori annessi ai sensi dell’art. 4 della legge 26 settembre 1920, n. 1322 (pubblicata nella Gazz. uff. del 5 novembre 1920, n. 261), nella quale Giolitti dichiarava: “senza scendere in particolari, basti qui accennare agli articoli 3 e 10 dello statuto che rendendo partecipi del potere legislativo, con la sanzione del sovrano soltanto le Camere nazionali (Senato e Camera dei deputati) escluderebbero quella ripartizione delle funzioni legislative che per ordine di materia e di territori la costituzione austriaca faceva - salva sempre la sanzione sovrana - tra il Consiglio dell’Impero (Parlamento centrale) e le Diete provinciali. È questa la base delle autonomie che la legge sulle annessioni vuole trasmettere integre alla futura sistemazione definitiva degli ordinamenti delle nuove Province”. Al riguardo v. E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Milano 1992, p.111 con la bibliografia ivi citata. Sull’autonomia concessa dall’Austria alle sue province italiane dell’Adriatico cfr. ora P.ZILLER, *Sistema elettorale e rappresentanza politica in Istria nel periodo costituzionale asburgico (1861-1918)*, in “Atti del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno”, 1994, vol. XXIV, pp.533 ss.

⁷ Per l’istituzione delle giunte provinciali straordinarie, compiuta con i RR.DD. 19 novembre 1921, nn. 1746-1749, v. R.CERCIELLO, *Cronaca della pubblica amministrazione in Italia*, in “Rivista di diritto pubblico”, XIV (1922), p. 164 nonché F. SALATA, *Per le Nuove Province e per l’Italia*, cit., pp.62-79. Per la loro attività v. E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp.106-111.

⁸ Sulla particolare condizione di Trieste v. G.NEGRELLI, *Comune e Impero negli storici della Trieste asburgica*, Milano 1968; ID., *Dal municipalismo all’irredentismo. Appunti per una storia dell’idea autonomistica di Trieste*, in “Rassegna Storica del Risorgimento”, LVII (1970), 2, pp.347-416; A. AGNELLI, *Gli autonomisti giuliani e l’avvento del fascismo*, in *Il fascismo e le autonomie locali* a cura di S.FONTANA, Bologna 1973, pp.177-181, G.NEGRELLI, *Al di qua del mito. Diritto storico e difesa nazionale nell’autonomismo della Trieste asburgica*, Udine 1978; G.CERVANI, *Il Litorale austriaco dal Settecento alla Dezemberverfassung del 1867*, in *Austria e province italiane 1815-1918. Potere centrale e amministrazioni locali* a cura di F.VALSECCHI - A.WANDRUSZKA, Bologna 1981, pp.85-175.

sorti in tutto o in parte da territori della cessata monarchia austriaca (e non è piccolo titolo d'onore per la grande Potenza più generosa) - [che] riconoscono in forma indubbia come sussistenti, e quindi sopravvivenenti al crollo dell'Austria, le autonomie provinciali"⁹.

Nel quadro dei postulati autonomistici la riattivazione di tali consessi era stata da più parti sollecitata non soltanto perché avrebbe garantito un più ordinato svolgimento della vita pubblica nelle singole province ma, soprattutto, perché veniva incontro a quelle esigenze di riforma dell'amministrazione locale nel senso di un decentramento di potestà e funzioni dello Stato che era divenuto uno dei cardini del programma di taluni schieramenti politici¹⁰; mentre da parte delle popolazioni autoctone venivano considerate come uno strumento rappresentativo in grado di garantire, nella nuova cornice istituzionale, sia una partecipazione diretta all'amministrazione locale sia una migliore tutela delle minoranze etniche.

Al di là del loro significato politico, l'adeguamento all'ordinamento preesistente venne limitato alla partecipazione da parte delle giunte all'esercizio del potere legislativo unicamente per quei casi che richiedevano provvedimenti urgenti come aveva disposto il R.D.L. 31 agosto 1921, n. 1269 sulla sistemazione amministrativa delle nuove province, cooperando così, soltanto parzialmente, all'attività normativa del governo¹¹, facoltà questa che verrà più tardi abrogata con l'estensione della legge comunale e provinciale del Regno¹².

Anche le giunte provinciali straordinarie vennero chiamate a dare pareri in ordine al sistema autonomistico circa la conservazione del potere amministrativo e legislativo esercitato dalle precedenti Diete, giunte investite del medesimo compito, sebbene ad un diverso livello, delle commissioni consultive, centrale e regionali, create allo scopo precipuo di "studiare e proporre i provvedimenti di carattere generale, ritenuti necessari per l'assetto definitivo di ogni ramo dell'amministrazione delle Nuove Province in particolare per le

⁹ F.SALATA, *Per le Nuove Province e per l'Italia*, cit., p.45. Cfr. A.AGNELLI, *Gli autonomisti giuliani e l'avvento del fascismo*, cit., pp. 83-184.

¹⁰ Sulla posizione assunta, in particolare, dai cattolici a favore delle autonomie locali v., tra gli altri, G.DE ROSA, *Storia del movimento cattolico in Italia*, Bari 1966; F.S.OLIVIERI, *Luigi Sturzo e le autonomie locali*, Palermo 1986; N.ANTONELLI, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, Brescia 1988 e i diversi saggi di R.RUFFILLI, *Le tradizioni autonomistiche cattoliche* (1980), *Movimento cattolico e questione delle autonomie* (1981), *I cattolici e la questione delle autonomie*, ora ripubblicati in Id., *Istituzioni Società, Stato, II, Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, cit., rispettivamente pp.297-335, 363-378, 465-484.

¹¹ Era così stabilito dall'art. 3 del citato R.D.L. 31 agosto 1921.

¹² Tale facoltà riconosciuta dall'art. 6 del medesimo R.D.L. venne abolita con R.D. 7 gennaio 1923, n. 26.

circoscrizioni amministrative e per i limiti e le modalità delle autonomie regionali, provinciali, comunali, ivi compreso l'esercizio dei poteri legislativi spettanti alle diete provinciali"¹³.

Nelle commissioni il dibattito istituzionale, incentrato prevalentemente sulla difesa delle tradizionali autonomie di derivazione dietale, salvo l'eccezione rappresentata dalla commissione triestina conseguenza della particolare situazione della città giuliana¹⁴, non mancò di riflettere le contrapposte posizioni assunte dai diversi partiti politici in ordine a questo problema¹⁵.

In questi organismi alle tesi autonomistiche sostenute da popolari e socialisti, già favorevoli nel nesso imperiale a soluzioni di decentramento amministrativo considerato allora un valido strumento per affrontare in una visione federalistica i problemi etnici dell'impero sovranazionale, e dai liberali, sia pure con qualche differenza¹⁶, facevano riscontro le posizioni oltranziste degli esponenti nazionalisti, allora ancora minoritari¹⁷.

Considerato il sistema autonomistico, strumentalmente, come un mezzo necessario per facilitare l'accettazione dello Stato unitario da parte delle popolazioni locali, e in particolare delle minoranze alloglotte, e per tacitare le istanze delle varie forze politiche presenti nelle commissioni consultive, il governo si andava programmaticamente ponendo su questa strada non soltanto in riferi-

¹³ Art. 1 del R.D. 8 settembre 1921, n. 1319.

¹⁴ Né la commissione consultiva regionale per la Venezia Giulia né il consiglio comunale di Trieste, operante in sede di giunta provinciale, riuscirono a formulare proposte precise sull'assetto autonomistico, cfr. L.SPERANZA, *La lotta autonomistica nelle nuove Province*, in "Critica politica", II (1932), fasc. V, pp.229-235. Più recentemente v., tra gli altri, P.ZILLER, *Le Nuove Province nell'immediato dopoguerra. Tra ricostruzione e autonomie amministrative (1918- 1922)*, in *Miscellanea di studi giuliani in onore di Giulio Cervani per il suo LXX compleanno* a cura di F.SALIMBENI, Udine 1990, pp.267-269 e E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., p.122, nota 192.

¹⁵ Da vedere U.CORSINI, *I liberali trentini nelle commissioni consultive per l'assetto istituzionale della Venezia Tridentina*, in *Il Trentino nel primo dopoguerra. Problemi economici e sociali* a cura di A. LEONARDI, Trento 1987, pp.295 ss.; P.ZILLER, *Le Nuove Province nell'immediato dopoguerra*, cit., pp.243-274; E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp.117-124; U.CORSINI, *Il Trentino e l'Alto Adige nel periodo 3.11.1918- 31.12.1922*, in U.CORSINI, G.B.EMERT, H.KRAMER, *Trentino e Alto Adige dall'Austria all'Italia*, Bolzano 1969, pp.206 ss., ora in ID., *Problemi di un territorio di confine. Trentino e Alto Adige dalla sovranità austriaca all'accordo Degasperi-Gruber*, Trento 1994, pp.235-249.

¹⁶ Sulle soluzioni offerte dai vari schieramenti politici v. U.CORSINI, *Deputati delle terre italiane ai parlamenti viennesi* in "Archivio veneto", XCVII (1972), ora in ID., *Problemi di un territorio di confine*, cit., pp.37-90; ID., *La questione nazionale nel dibattito trentino*, in *De Gasperi e il Trentino tra la fine dell'800 e il primo dopoguerra* a cura di A.CANAVERO - A.MOIOLI, Trento 1985, pp.631-667; P.ZILLER, *Le Nuove Province nell'immediato dopoguerra*, cit., pp.260-261 con relativa bibliografia.

¹⁷ Come accadde nella commissione zaratina.

mento alla situazione delle province annesse ma anche come disegno generale di riforma delle strutture dello Stato in senso autonomistico locale.

Nel discorso inaugurale alla prima riunione della commissione consultiva centrale, tenutasi il 3 dicembre del 1921, Salata affermava che “lo Stato italiano p[oteva] ora affrontare la soluzione definitiva dei problemi fondamentali delle sue nuove Provincie, dopo aver dato alla conservazione degli istituti politici e amministrativi preesistenti una ampiezza ignota ad ogni altro paese di cui la pace abbia mutato la sovranità: atto di fiducia nei nuovi cittadini e insieme fiducia nella propria unità”¹⁸.

Pienamente aderente alla linea dei presidenti del consiglio del dopoguerra, l'idea autonomistica propugnata dal capo dell'Ufficio Centrale - che da taluni veniva valutata anche come estensibile al Regno per operare quel decentramento, ancorato però a forme giuridiche tradizionali, che varie forze politiche da tempo richiedevano - era, nella sua ottica, profondamente legata al processo risorgimentale anche nelle sue soluzioni istituzionali, ben lontana, però, da accedere a tesi separatistiche e federalistiche.

Alla fine di dicembre, in una lettera inviata ai commissari generali civili per la Venezia Tridentina e per la Venezia Giulia e a quello civile di Zara, egli tratteggiava le *guide-lines* mediante le quali le commissioni consultive avrebbero dovuto affrontare lo studio del problema autonomistico nelle nuove province tenendo presente leggi e regolamenti dell'ordinamento austriaco che disciplinavano i rapporti tra centro e periferia¹⁹ e le proposte avanzate un decennio prima dello scoppio del conflitto circa la delimitazione delle competenze tra *Reichstag* e Diete provinciali²⁰.

Salata riteneva necessario, infatti, non soltanto considerare gli sviluppi istituzionali e le particolarità proprie di ciascun *Land* ma, altresì, tenere presente i singoli regolamenti che indicavano espressamente gli “affari provinciali” su cui si espletava il potere legislativo e amministrativo delle Diete²¹.

¹⁸ F.SALATA, *Per le Nuove Provincie e per l'Italia*, cit., p.46.

¹⁹ Archivio di Stato di Trieste (AST), *Regio Governatorato Militare della Venezia Giulia poi Regio Commissariato Generale Civile(1918-1922)(RGMVGRCCG)*, Gabinetto (gab.), b.136.

²⁰ Nella lettera ai commissari generali civili Salata faceva riferimento alla relazione e alle proposte “della Commissione elettorale della Camera dei deputati in Vienna, 29 ottobre 1906, allegato 2727 ai Protocolli stenografici della XVIII sessione e più specialmente le due ‘Risoluzioni’ votate dalla Camera all’atto dell’approvazione della legge 26 gennaio 1907 circa la delimitazione della competenza materiale tra Parlamento centrale e Diete provinciali” (ATS, *RGMVGRCCG*, Gab., b. 136).

²¹ I diversi regolamenti provinciali, che si trovavano come allegati alla Patente 26 febbraio 1861 B.L.I. n. 20, erano richiamati nel R.D.L. 31 agosto 1921, n. 1269 (art. 3), nel R.D. 8 settembre 1921, n. 1319 (art. 1) e nei RR.DD. 19 novembre 1921, n. 1746-1749.

Egli accennava, inoltre, a quelle singole leggi (generali e provinciali) che davano “contenuto pratico ai poteri autonomici”, ripartiti dai regolamenti provinciali in tre gruppi distinti: materie di competenza originaria ed esclusiva delle Diete provinciali; materie su cui questi organismi erano chiamati a dare disposizioni legislative e regolamentari entro i limiti segnati dalle leggi generali; materie demandate da particolari disposizioni alla loro competenza (assoluta o limitata) relativamente “alla prosperità e ai bisogni della provincia”²².

Tra queste materie egli non mancava di rilevare come meritasse particolare attenzione la legislazione comunale, nel cui ambito, pur essendo stata disciplinata dalla legge dell’Impero 5 marzo 1862 B.L.I. n. 18, le Diete provinciali, dopo aver emanato i regolamenti dei semplici *Ortsgemeinden* e gli statuti dei *Gemeinden mit eigenem Statut* dei vari *Länder*²³, avevano, di fatto, sempre esercitato poteri legislativi con esclusione del *Reichstag* anche quando si era trattato di modificare o completare leggi statali.

Naturalmente nel riferimento alle forme giuridiche dell’antica autonomia goduta nel nesso asburgico dalle province di nuova accessione e fondata su diritti storici di ciascun *Land*²⁴, Salata non mancava di sottolineare la necessità di un raffronto con le norme costituzionali vigenti nel Regno ed, in particolare, con lo Statuto albertino e con la legge comunale e provinciale del 1915, nonché con quelle del diritto transitorio formatosi dalle annessioni in poi che avevano previsto il coordinamento di quell’autonomia al sistema nazionale²⁵.

Dal punto di vista tecnico si trattava di rilevare come le potestà riconosciute agli enti locali dalla legislazione austriaca, fossero più ampie e più numerose di quelle previste dalla normativa italiana, sebbene non così vaste o aliene da controlli da giustificare quella mitizzazione che attorno a esse talora si era venuta creando, facendone l’oggetto precipuo della lotta per il mantenimento delle autonomie provinciali e comunali nelle terre redente. Nei confronti di queste Salata sosteneva in particolare che dovessero essere considerate “non largizioni di principi stranieri, ma patrimonio connaturato

²² Era così previsto dal paragrafo 18 del regolamento per il Tirolo, dal paragrafo 19 del regolamento per il Litorale, dal paragrafo 18 del regolamento per la Dalmazia.

²³ Sullo sviluppo storico dell’organizzazione comunale austriaca, trattato spesso sommariamente dagli studiosi, v. i brevi cenni contenuti in F.ERMACORA, *La pubblica amministrazione in Austria*, Milano 1971, pp.43-44 e, più recentemente con riferimento ai territori italiani, in M. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia tra la Restaurazione e l’Unità. Lezioni di storia del diritto italiano*, Torino 1995, pp.46-47 e 52-54.

²⁴ Cfr. E.SEStan, *Centralismo, federalismo, e diritti storici nell’ultimo mezzo secolo (1868-1918)*, in *Austria e province italiane 1815-1918*, cit., pp.301-330 e Id., *Autonomie e nazionalità nella monarchia austro-ungarica* in *Atti del convegno storico-giuridico*, cit., pp.19-42.

²⁵ Vedi ATS, *RGMVGRCCG*, Gab., b. 136.

con le nostre piccole patrie e del quale la grande Patria non ha bisogno di insospettirsi”²⁶.

L'ordinamento austriaco, fondato sulla legge costituzionale del 21 dicembre 1867, assegnava al *Reichstag* il potere legislativo in casi determinati²⁷ e riconosceva ai *Landtage* potestà normative in tutti i settori in cui non era operativa la legislazione statale, tassativamente elencati ed ulteriormente ampliati dalla legge 26 gennaio 1907²⁸; mentre per i comuni, ripartiti in *Orstgemeinden*, come semplici enti di amministrazione autarchica, e *Gemeinden mit eigenem Statut*, che costituivano delle speciali figure di città dotate di un proprio statuto in considerazione dei loro speciali privilegi civici consolidatisi nella tradizione²⁹, distingueva in ordine a quest'ultimi una duplice sfera di competenze, l'una autonoma, fissata in modo esclusivo, e l'altra delegata³⁰.

²⁶ Da vedere l'elencazione riportata da C.VITTA, *Il regionalismo*, Roma 1923, pp. 8-79. La citazione anche in A.AGNELLI, *Gli autonomisti giuliani e l'avvento del fascismo*, cit., p.180.

²⁷ C.VITTA, *Il regionalismo*, cit., p. 78.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Questa ripartizione nell'ambito dell'amministrazione autarchica verrà mantenuta anche più tardi, durante gli anni del conflitto e nell'immediato dopoguerra, “così che i Comuni nell'esercizio delle loro funzioni delegate divennero veri e propri organi del comando Supremo, e i Comuni e le Province continuarono l'esercizio delle loro funzioni autonome nella forma prestabilita, salvo il controllo della 6ª clausola militare del Protocollo d'Armistizio”, v. Museo Centrale del Risorgimento Roma (M.C.R.R.), *Carte Agostino D'Adam*, b. 1113/2 (1). Il documento è pubblicato in E.CAPUZZO, *Un commis d'Etat tra guerra e dopoguerra: Francesco Salata nelle Carte Agostino D'Adam*, in “Clio”, XXXI (1995), 2, p. 268.

³⁰ Al riguardo v. G.FROLA, *Le città con Statuto proprio nelle terre redente*, in “Rivista di diritto pubblico”, XII (1920), pp.481 ss. Più recentemente v. F.ERMACORA, *La pubblica amministrazione in Austria*, cit., p.44. Le due forme dell'attività dei comuni erano soggette nell'ordinamento austriaco ad una serie di controlli diversi da quelli presenti nel sistema italiano. Mentre, infatti, la legge del Regno, riflesso del sistema delle autonomie sviluppatosi in Italia e fondato su una struttura di tipo “binario” per l'esistenza da un lato di enti locali a cui erano attribuite determinate funzioni e dall'altro di organi statali dotati di funzioni di controllo e di coordinamento, distingueva il controllo sulla forma da quello sul merito, affidando il primo all'autorità politica e il secondo alla Giunta provinciale amministrativa, la legge austriaca, invece, poggiava il sistema dei controlli sulla distinzione fra attività autonoma e attività delegata, e graduava i controlli secondo la diversa configurazione istituzionale degli enti stessi: accentuandoli sui comuni, attenuandoli sulle città con statuto proprio ed annullandoli quasi del tutto per le province. L'attività autonoma dei comuni e delle città con statuto proprio era soggetta al controllo di un organo dell'amministrazione autarchica, la Giunta provinciale, salvo l'intervento dell'autorità politica distrettuale per impedire che fosse oltrepassata la sfera di autonomia delimitata dalle leggi. L'esercizio dell'attività delegata degli organi comunali era, viceversa, sottoposto al controllo dei Capitani distrettuali per i comuni e dei Luogotenenti per le città con statuto proprio che potevano intervenire, anche per l'esercizio delle funzioni autonome, qualora si fosse verificata violazione o erronea applicazione di legge. Con analoga distinzione tra amministrazione autarchica e amministrazione statale, cioè delegata, era regolato in Austria il sistema dei ricorsi amministrativi ed ammessi soltanto in via

Spettavano, quindi, ai *Länder* funzioni legislative ed esecutive e, con riguardo alle prime, queste consistevano nella facoltà di esprimere pareri, talvolta obbligatoriamente richiesti, o di avanzare proposte al *Reichstag*, o ancora di presentare rimostranze contro le leggi emanate dal governo, senza però quei poteri censori che spettavano al parlamento stesso, e di partecipare in modo diretto alla legislazione statale³¹.

Dal punto di vista formale la legislazione dietale, fondata sulle competenze autonome attribuite ai diversi *Länder*, era, però, oggetto di un duplice controllo statale: in primo luogo quello espresso dalla sanzione sovrana, che sostanzialmente si riduceva all'approvazione del bilancio e ai provvedimenti in materia tributaria; secondariamente, poi, di quello di legittimità da parte dell'autorità giudiziaria al cui vaglio era sottoposta per verificarne l'aderenza al precetto costituzionale ovvero per sindacarne i vizi formali e materiali³². Nel sistema delle fonti previsto dall'ordinamento austriaco medesima efficacia formale era riconosciuta alle norme statali e a quelle dietali, poste non in un rapporto di sovraordinazione ma in termini di separazione fra fonti normative differenziate, prodotto dell'esercizio di una potestà legislativa ripartita, ben lontana da potersi identificare con la potestà regolamentare, com'è noto, assai più limitata nei suoi contenuti, dei comuni e delle province italiane.

Ciò, peraltro, aveva portato qualche decennio prima Santi Romano, sulla scia dello Jellinek, a ritenere che i *Länder* dovessero considerarsi non soltanto dal punto di vista amministrativo ma anche da quello costituzionale, "sicché lo Stato austriaco era una somma di provincie e da questa intima costituzione era tutto pervaso"³³, in netto contrasto con quanti ritenevano, invece, che le Diete provinciali in Austria fossero per la funzione legislativa svolti organi statali decentrati³⁴.

Così congegnata la tradizione autonomistica nelle terre redente appariva, quindi, ancorata a forme autarchiche per il particolare carattere attribuito alle

gerarchica. Esaurite le istanze gerarchiche si poteva ricorrere al *Verwaltungsgerichtshof* (tribunale amministrativo) nei soli casi di violazione, falsa o erronea applicazione delle leggi. Sulla giustizia amministrativa austriaca v., oltre a F.LEHNE, *Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof* in *Die Habsburgermonarchie 1848-1918* a cura di A.WANDRUSZKA - P.URBANITSCH, Bd. II, *Verwaltung und Rechtswesen*, Wien 1975, pp.692-715, i cenni contenuti in E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp.190-192.

³¹ C.VITTA, *Il regionalismo*, cit., p.77.

³² *Ibidem*, p.79.

³³ S.ROMANO, *Il Comune*, in V.E.ORLANDO, *Trattato di diritto amministrativo*, II, 1, Milano 1910, pp.553-554.

³⁴ C.VITTA, *Il regionalismo*, cit., p.80.

Diete come corpo legiferante e ai comuni con proprio statuto in qualità di enti investiti di competenze dell'amministrazione statale di prima istanza.

Su questi punti si verificava lo scontro tra le varie forze politiche e, nel graduarsi dell'unificazione amministrativa, ciò che veniva richiesto da taluni non era la conservazione bensì l'"armonizzazione" delle antiche autonomie con l'ordinamento provinciale e comunale del Regno, l'integrazione almeno con quelle parti del sistema italiano che sembravano inferiori all'ordinamento austriaco³⁵.

Respinta l'uniformità "senza residui", anche per l'apertura giolittiana con l'adesione ai principi del decentramento applicabili non soltanto al ristretto ambito dei territori annessi ma all'intera nazione³⁶, che poteva far ben sperare nella disponibilità del governo, nelle commissioni consultive regionali, però, non si giunse in ordine al postulato dell'autonomia ad una identità di posizioni, vanificando così la funzione che Salata per esse validamente rivendicava.

Le proposte dei singoli organismi consultivi³⁷, fondate sull'accettazione dell'opzione autonomistica nell'ambito di un ordinamento unitario variamente giustificata in nome dell'efficienza amministrativa, di un miglior garantismo nei rapporti istituzionali e di una partecipazione politica volta a tutelare la peculiare individualità storica dei singoli gruppi etnici, passarono al vaglio della commissione centrale che si riunì il 7 giugno 1922. In quell'ultima seduta, mentre ormai la situazione appariva sempre più deteriorata sul piano istituzionale, Salata, forse nutrendo ancora qualche speranza sul mantenimento e l'estensione di quel sistema amministrativo decentrato alle strutture del Regno, differiva ad altro momento la presentazione al governo e al parlamento di un progetto amministrativo elaborato dalla commissione centrale sulla base delle mozioni maggioritarie avanzate dagli organismi regionali.

Quel momento, però, non ebbe mai a verificarsi per la crisi di regime seguita alla marcia su Roma e quegli organismi consultivi, nonostante i suoi sforzi, continuarono a funzionare soltanto formalmente, modificati nella loro composizione per l'integrazione di più fidati membri del nuovo regime, con

³⁵ ATS, *RGMVGRGCG*, Gab., b. 138.

³⁶ Cfr. G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari*, IV, Roma 1956, p. 1750 e p. 2134 pronunciati alla Camera dei deputati nelle tornate del 24 giugno 1920 e del 26 giugno 1921. Sull'atteggiamento di Giolitti verso le autonomie locali nelle nuove province v. U. CORSINI, *Il Trentino e l'Alto Adige*, cit., p. 243; Id., *Giolitti, Credaro e la prima pubblicazione a cura della Società per gli studi trentini*, in "Studi Trentini di Scienze Storiche", L (1971), 2, pp. 215-239.

³⁷ Oltre ai già citati saggi di Umberto Corsini si rimanda a E. CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp. 121-124.

attribuzioni ridotte unicamente ad una funzione referente fino al 31 dicembre di quell'anno³⁸.

Con il noto decreto Facta dell'ottobre che aveva abolito l'Ufficio Centrale per le Nuove Provincie e aveva sostituito le commissioni composte da esperti con i prefetti, la posizione di Salata era stata ridotta ad uno spazio marginale che egli aveva cercato di superare attraverso il suo nuovo impegno nella rivista romana, "Le Nuove Provincie", da lui diretta tra il 1922 e il 1923, nella convinzione che, al di là dei primi provvedimenti fascisti, restasse "salvo il principio della conservazione degli istituti precedenti e quello della collaborazione della Commissione Consultiva Centrale"³⁹.

In un articolo comparso su "Le Nuove Provincie" alla fine del 1922 Salata, esprimendo tale convinzione, esponeva dettagliatamente il suo pensiero in ordine all'assetto istituzionale collegando strettamente la questione della regolamentazione dei rapporti tra centro e periferia e delle attribuzioni agli enti locali con quella della determinazione delle circoscrizioni provinciali, da realizzare, a suo avviso, prima dell'estensione della legge comunale e provinciale⁴⁰. Problema questo che Salata, per la sua concreta esperienza politica e amministrativa, era portato a considerare di importanza primaria sebbene il suo autonomismo non si identificasse con il regionalismo, tanto da sostenere che:

"Se non fossimo così idolatri della legge nella codificazione attuale, potremmo ricordarci che attraverso il calvario dell'evoluzione del diritto provinciale del nuovo Regno, un progetto di Crispi voleva eliminare molte difficoltà col proporre un solo ed unico prefetto a più Provincie, senza saltare per questo alla Regione, tenendo immutato per tutto il resto l'ordinamento delle provincie esistenti. Ma se di questa audacia non ci sentiamo capaci o se per ragioni oggettive non reputiamo, come io non reputo compatibile e sopportabile una così ampia palestra dal Iudrio al Quarnaro

³⁸ *Ibidem*, p.124, nota 195. Contro la modificazione delle funzioni e della composizione delle commissioni consultive Salata così si esprimeva con tono risentito: "I nuovi cittadini, pronti ad ogni osservanza esemplare di ogni dovere anche al di là dei limiti delle leggi ordinarie, chiedono solo di non essere puniti perché si sentono di poter dare alla preparazione di quella che deve divenire l'azione dello Stato, una competenza ed una esperienza che dovrebbero essere desiderate ed apprezzate. Mentre il rifiuto di alcuni ordinamenti amministrativi particolari si giustifica con il desiderio di non ridurre i redenti in condizione d'*inferiorità quasi coloniale*, non può in effetto ad essi infliggersi la menomazione non meno offensiva che sulle loro sorti abbiano a discutere e a dare consulti tutti fuor che i loro rappresentanti. Essi ripudiano con uguale fermezza tanto ogni *separatismo* che vorrebbe fare delle nuove Provincie un monopolio locale, quanto ogni *bando* che volesse colpire gli interessati più diretti, quasi considerandoli indegni o incapaci di far prevalere nei giudizi sulle cose proprie la visione dell'interesse nazionale" (F.SALATA, *Il nuovo governo e le nuove provincie*, cit., p.4.).

³⁹ *Id.*, *Per le Nuove Provincie e per l'Italia*, cit., p.45.

per le funzioni e i poteri limitati dei nostri Prefetti e per la loro stessa statura tradizionale, ecco che si impone la quarta soluzione: riprodurre per gli organi dell'amministrazione politica statale le tre provincie, già di diritto e di fatto esistenti per l'amministrazione autarchica, e vedere se e quali ritocchi di circoscrizioni possono esserci consigliati, oltre che da superiori riguardi nazionali, da quei comuni carniolici e carinziani su ricordati, ancora di incerta aggregazione e specialmente dalla posizione di Trieste, sinora città-comune-provincia insieme (altra anomalia completamente estranea all'ordinamento del Regno). Questa distinzione di quesiti," - così proseguiva l'irredento ormai divenuto italiano - "che non ho veduto in nessun scritto pubblico o privato, parmi essenziale non solo perché dà quasi legittimazione a quell'intervento statale che nelle precedenti annessioni non si è verificato in questa materia, ma anche perché circoscrive in limiti più precisi e ristretti, non il diritto che può considerarsi sovrano e illimitato, ma il dovere e l'interesse dello Stato alla manifestazione della sua volontà in questo momento"⁴⁰.

Di fatto, era stata la scelta regionalistica, sin dalla fine del conflitto, a prevalere per esigenze di ordine pratico nella riorganizzazione amministrativa delle terre redente con la creazione dei Governatorati militari prima e dei Commissariati generali civili poi, riflettenti nella loro giurisdizione territoriale la dimensione sovraprovinciale delle Luogotenenze austriache, peraltro, non del tutto coincidente con l'organica territoriale data dall'Italia ai territori annessi⁴².

Salata, che grande importanza attributiva alla soluzione delle questioni amministrative, riteneva, inoltre, deleterio scindere nei lavori della commissione consultiva centrale, da lui presieduta, il problema dell'autonomia da quello della definizione delle circoscrizioni provinciali, considerando che nell' "interesse nazionale, il miglior partito sia la conservazione delle tre provincie indipendenti nella Venezia Giulia" nonché mantenere per la Venezia Tridentina

⁴⁰ *Id.*, *Il nuovo governo e le nuove provincie*, cit., p.10.

⁴¹ *Ibidem*, pp.11-12. Oltre a quella crispina proposte per la creazione di "una grande prefettura" con la riunione di più province sotto un unico prefetto, considerata come uno strumento per aumentare l'efficienza dell'amministrazione e della finanza pubblica vennero già avanzate negli anni immediatamente precedenti l'unificazione da alcuni esponenti della Destra, come Quintino Sella, e più tardi, dopo l'avvento della Sinistra al potere per la necessità di ridurre la spesa pubblica e la presenza governativa a livello locale con l'abolizione anche delle piccole prefetture; v. R.RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, cit., rispettivamente per le diverse proposte pp. 34-37, pp.133-134 e pp. 172-176. Sul progetto crispino del 20 gennaio 1891, oltre al volume di Ruffilli, v. la bella sintesi compiuta da Carlo Arturo Jemolo nel saggio su *Crispi* (Firenze 1970, nuova edizione aggiornata, p.111). Da vedere anche, nel quadro più generale dell'organizzazione prefettizia dell'età crispina ISAP, *Le riforme crispine*, I, *Amministrazione statale*, Milano 1990, pp.625-645.

⁴² R.RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, cit., pp.331-333.

un'unica provincia con capoluogo Trento⁴³, fosse necessario ritoccare le circoscrizioni soltanto per "l'indispensabile", secondo la prassi risorgimentale⁴⁴.

Nella formazione dello Stato unitario, però, non sempre erano stati assunti criteri uniformi nella distribuzione delle singole province del Regno, spesso mancante di una perfetta coincidenza nella dimensione territoriale tra la circoscrizione amministrativa e la comunità naturale composta dall'insieme di più comuni, e talvolta non rispettosa dei diversi ordinamenti degli Stati preesistenti⁴⁵.

Difficoltà che contrapponendo province "naturali" a province costruite "giuridicamente" non aveva mancato di suscitare immediate critiche alla legge comunale e provinciale del 1865⁴⁶. Di fatto, però, durante la vita dello Stato liberale nelle non frequenti variazioni relative all'istituzione (per ingrandi-

⁴³ Egli, infatti, riteneva che: "Nella situazione odierna non credo possibile se non la Provincia unica per tutta la Venezia Tridentina e con capoluogo Trento. Anche ragioni pratiche radicatesi in questi quattro anni di amministrazione provvisoria sconsigliano novità. A quel tanto di attuabile che può essere nei propositi di chi mise innanzi l'idea del capoluogo a Bolzano, si potrebbe provvedere col ritornare al progetto da me invano propugnato nel 1921 di una 'filiale' dell'autorità politica regionale o provinciale di Trento distaccata a Bolzano (art. 2 del decreto-legge 31 agosto 1921, n. 1269). Allora doveva chiamarsi 'vicecommissariato generale civile'; ora sarebbe 'viceprefettura'. Mantenuta la unità non solo dell'organismo territoriale regionale o provinciale, ma anche dei criteri generali specialmente politici dell'amministrazione, la viceprefettura, non avendo in sé alcuno dei pericoli temuti da un'amministrazione autonoma separata per la parte prevalentemente tedesca, potrebbe, con una opportuna delegazione di attribuzioni, servire direttamente e indirettamente alla valorizzazione dell'autorità dello Stato a Bolzano e di fronte ai tedeschi, e al promovimento della fusione dei nuovi cittadini di lingua tedesca, eliminando insieme i non pochi inconvenienti che nel campo amministrativo si lamentano per la concentrazione di tutti gli affari a Trento. Forse questa mia idea che, prima accettata, poi scartata dai trentini per la contesa sulla circoscrizione (irrilevante quando non trattasi di separazione agli effetti autonomici), potrà avere fortuna oggi, dopo che anche un oratore fascista, l'on. Vicini, nella recente discussione parlamentare sulla legge per i pieni poteri, ha veduto nell'istituzione di qualche viceprefettura, con vera delega di poteri dalla prefettura e non come semplice organo di trasmissione, il mezzo di ovviare agli inconvenienti delle provincie troppo ampie o che presentino in qualche loro zona particolari condizioni. Ho sempre creduto che il vicecommissariato generale a Bolzano avrebbe evitato molti de' guai che ci tormentarono negli ultimi anni e diedero, in fine, origine all'occupazione fascista del settembre scorso. Mi auguro ora che la viceprefettura di Bolzano valga a completare, per il più dignitoso e fruttifero sviluppo dei rapporti tra lo Stato italiano e i nuovi cittadini tedeschi, l'organizzazione della Provincia unica dal vecchio confine al Brennero. Nel campo dei ritocchi alle circoscrizioni provinciali, potranno essere presi in considerazione, se non subito, dopo le elezioni provinciali e sentito il Consiglio Provinciale, le proposte, appoggiate nello stesso ordine del giorno fascista, di aggregazione, se non anche di Primiero, forse di Ampezzo e Livinallongo alla provincia di Belluno e di qualche correzione di confini verso Brescia e Verona" (F. SALATA, *Il nuovo governo e le nuove provincie*, cit., pp.17-18).

⁴⁴ *Ibidem*, p.12.

⁴⁵ A. AMORTH, *L'ordinamento comunale e provinciale. Le province*, Vicenza 1968, p.19.

mento territoriale o per effetto di riforme amministrative) o all'abolizione di province (limitata soltanto a quella di Caserta)⁴⁷, era apparsa rilevabile la scelta di preferire città poste "in posizione di prevalenza", qualificabili come "polo di attrazione della vita provinciale e soprattutto dominante" e sedi degli uffici dell'amministrazione statale e provinciale⁴⁸. Nel dibattito politico e culturale che negli anni del dopoguerra si venne enucleando attorno alle nuove province, predominante, in tal senso, apparve appunto il problema della determinazione delle province, del loro numero e della loro ripartizione, per la soluzione del quale Salata riteneva non si dovesse indugiare a lungo e che fosse strettamente necessario che ciò avvenisse prima dell'estensione della legge comunale per evitare il sorgere di ulteriori difficoltà ed inconvenienti che rallentassero o, addirittura, danneggiassero la vita amministrativa locale. Al riguardo egli, infatti, sosteneva che:

"Ormai con lo sviluppo preso ovunque e specialmente nelle nuove nostre province, dagli enti autarchici d'ogni grado, si può applicare anche alle Province l'assioma sancito dalla scienza per i Comuni: che lo Stato e la sua legge non li *creano* ma li *riconoscono* e ne disciplinano le funzioni. A parte la teoria, praticamente si deve ammettere che, come non si è discusso di Province nelle precedenti annessioni in occasione del primo ordinamento dei nuovi acquisti nazionali, ma si sono prese e lasciate tacitamente le province come si erano trovate, nel loro numero e nelle loro circoscrizioni, salvo a discuterne in seguito, in occasione di tentativi sempre falliti di riforme e riordinamenti generali per tutto il territorio dello Stato, vecchio e nuovo - così neppure oggi questo delle Province sarebbe un *problema attuale* connesso con le annessioni, se non ci trovassimo di fronte ad alcune sostanziali caratteristiche proprie ai territori redenti e che rendono necessario qualcosa di più che un implicito riconoscimento da parte del nuovo Stato nazionale"⁴⁹.

Preferendo "*conservare ad innovare*", Salata, estremamente prudente perché consapevole degli evidenti risvolti politici connessi alle trasformazioni dell'ordinamento provinciale, si mostrava contrario a creare "nei territori di confine, e specialmente di popolazione mista (...) - per esigenze delicate, evidenti - le province non grandi. Troppo grandi sarebbero a tali effetti tanto le province progettate dalla Livorno al Quarnaro o dal Iudrio al Quarnaro, quanto le due province: di Udine con Gorizia, di Trieste con l'Istria e Monfalcone"⁵⁰.

⁴⁶ *Ibidem*, p.20.

⁴⁷ Per le diverse variazioni dell'organica provinciale v. *ibidem*, p.23.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁹ F.SALATA, *Il nuovo governo e le nuove province*, cit., p.10.

⁵⁰ *Ibidem*, p.13.

In questo le diverse tendenze autonomistiche emerse riflettevano da presso gli sviluppi delle singole storie locali: dal municipalismo triestino al richiamo istriano all'antica Repubblica veneta, alle istanze croate e slovene tendenti alla salvaguardia dell'identità nazionale minacciata⁵¹ e di fronte a ciò egli sosteneva che fosse necessario compiere un'opera di "fusione politica, spirituale, economica, sociale" soprattutto nei confronti delle minoranze alloglotte, e tra queste "degli slavi con la nazione nel cui nesso statale sono indissolubilmente entrati"⁵².

Profondamente contrario ad un'azione di snazionalizzazione violenta, Salata si mostrava, però, avverso a quelle soluzioni che, "a traverso l'unione degli sloveni dell'Isonzo e del Carso e di quelli carniolici con gli sloveni e i croati dell'Istria", avrebbero sottoposto tutti "fatalmente al comando o alle influenze velenose degli sloveni appostati a Trieste"⁵³.

Per questo motivo era portato a ritenere che ai fini della nuova organica provinciale fosse un grave errore, dal punto di vista etnico, per le reazioni che avrebbe potuto determinare, la fusione della provincia di Gorizia con Udine e, in parte, di quella dell'Istria con Trieste, alterando equilibri consolidati e creando nuove forme di irredentismo. Del resto egli riteneva che:

"Se è vero che anche l'ordinamento provinciale altro non vuol essere che un *mezzo* per il raggiungimento degli scopi statali e nel caso nostro un veicolo, forse dei più importanti, perché l'idea di Stato italiano penetri e si diffonda e si rafforzi nelle terre di nuova annessione, questo compito sarà raggiunto più presto e meglio se lo strumento non sarà nuovo ma sperimentato; non dovrà appena essere foggiato, organizzarsi e saldarsi ed esaurirsi per molto tempo nelle prove di sè, ma avrà pronte, in piena efficienza, tradizioni, energie, rapporti consumati nell'esperienza e divenuti ormai consuetudine di vita, di ambienti, di interessi. La provincia, come ogni altro organo della pubblica amministrazione, non è scopo a se stessa. Non si tratta di creare la figura provinciale perfetta, estetica, ma di accertare ciò che agli scopi della politica nazionale può servire con *immediata efficacia, con maggiore sicurezza o probabilità di successo*"⁵⁴.

È in quest'ultima affermazione il fulcro del pensiero di Salata in ordine al problema della determinazione delle circoscrizioni provinciali che il governo, a suo avviso, poteva risolvere "senza incorrere in obiezioni costituzionali" soltanto mantenendo la tradizionale ripartizione dal momento che lo Statuto poneva sotto riserva di legge la loro regolamentazione⁵⁵. Aderente alla legalità

⁵¹ A.AGNELLI, *Gli autonomisti giuliani e l'avvento del fascismo*, cit., p.173.

⁵² F.SALATA, *Il nuovo governo e le nuove provincie*, cit., p.13.

⁵³ *Ibidem*, p.13.

⁵⁴ *Ibidem*, pp.13-14.

costituzionale, egli osservava, inoltre, che “sarebbe almeno strano che volendosi estendere alle terre annesse tal quale il Testo Unico della Legge comunale e provinciale, si dovesse incominciare col non estendere o con l’annullare nei fatti proprio quell’art. 242 che assicura ai Consigli provinciali la facoltà di deliberare (almeno consultivamente prima che la legge si formi) ‘sopra i cambiamenti proposti alla circoscrizione della Provincia e sulla designazione dei capoluoghi’”⁵⁶. Con riferimento all’esperienza passata che aveva visto per l’unificazione delle varie parti del Regno, pure in campo amministrativo, l’utilizzazione dello strumento della delegazione legislativa al governo, Salata riteneva che, anche nel dopoguerra, contro

“un’interpretazione” - a suo avviso - “estensiva della legge recente sui pieni poteri” che “prospetta[va] sufficiente il semplice Decreto Reale” meglio sarebbe stato l’uso del “decreto da convertirsi in legge; e ciò anche se (...), il Governo si limiterà a riconoscere le provincie esistenti e ad apportare alla loro circoscrizione i ritocchi indispensabili. Dottrina e giurisprudenza sono concordi nell’ammettere che ritocchi di circoscrizione, sia pure con le adesioni delle rappresentanze interessate che qui non si potranno chiedere, possano essere considerati come atti amministrativi; ma non un precedente si ha di fusione o soppressione di provincie con un atto che non sia legislativo”⁵⁷.

E il costante confronto con il processo di costruzione dello Stato unitario scaturito dal Risorgimento lo portava a porre in evidenza quanto realizzato all’atto dell’unificazione delle province venete, nelle quali per diversi decenni, anche dopo l’estensione della legge comunale e provinciale, “i Commissari Distrettuali dell’ordinamento austriaco (diverso e peggiore in questo riguardo quello da noi trovato nelle provincie ultimamente redente) furono conservati, nel nome (noi, meno coraggiosi, cambiammo subito, già durante la guerra, la denominazione dei ‘capitani distrettuali’) e nella sostanza le loro funzioni”⁵⁸.

Di fronte ad una legislazione arretrata, qual’era quella austriaca, allora vigente nel Veneto e ad una più avanzata, come quella italiana, Salata rileva-

⁵⁵ *Ibidem*, p.15.

⁵⁶ *Ibidem*, p.16. Così, infatti, era disposto dall’art. 74 dello Statuto albertino; cfr. E.GIZZI, *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, in *Cento anni di amministrazione pubblica*, Roma 1969, II, p. 274 e più recentemente V.MARCHETTI, *Dallo Statuto alla Costituzione. Cenni sulle vicende dell’autonomia in un secolo di storia italiana*, in *Le autonomie e l’Europa. Profili storici e comparati* a cura di P.SCHIERA, Bologna 1993, p.203.

⁵⁷ F.SALATA, *Il nuovo governo e le nuove provincie*, cit., p.16.

⁵⁸ Questi organi dell’amministrazione locale, analoghi alle tanto criticate Sottoprefetture dell’ordinamento italiano, vennero aboliti alla vigilia del primo conflitto mondiale con R.D. 19 maggio 1912, n. 554, v. *ibidem*, p.23.

va, sottolineando come nel dopoguerra la situazione si fosse completamente ribaltata, che “gli unificatori del '66”, elaborando uno “*speciale, apposito Testo Unico* (del cui nome solo oggi si ha tanto orrore)”, in considerazione delle particolari condizioni e consuetudini di quelle province avessero ritenuto opportuno e conveniente “per procedere nell’unificazione per gradi” mantenere norme ed istituti non confliggenti o contrastanti con le leggi del Regno⁵⁹. L’esperimento che egli suggeriva allora di tentare, prima di giungere alla completa uniformità,

“non vuol essere un’antitesi o una sovrapposizione al potere legislativo centrale; ma entro l’ambito delle leggi generali o di principi generali da determinarsi, e *non affatto nel campo politico*, ma solo in quello amministrativo ed economico, verrebbe a concedersi, in sostanza, *al Governo del Re il diritto di emanar ordinanze legislative e regolamenti su proposta o con l’adesione dei Consigli provinciali*. Non indugiamoci in disquisizioni teoriche sul significato e sulle caratteristiche delle leggi. (...). Seppelliamo definitivamente le Diete, fissiamo in modo preciso le materie e i limiti di questo diritto di ordinanza o regolamentazione che si voglia chiamare in affari provinciali, e non avremo fatto altro che delegare al Governo - arbitro assoluto in definitiva - in forma permanente un po’ meno de’ pieni poteri, in campi che nulla affatto interessano l’unità dello Stato e i suoi interessi generali. La Legge comunale e provinciale conosce già decreti reali che premettono, a scanso di nullità, la deliberazione adesiva dei Consigli provinciali. Avremo fatto, almeno nella forma, molto meno di quello che dal 1911 si va chiedendo dalla Unione delle Province d’Italia, la quale nel suo ultimo progetto di riforma della Legge comunale e provinciale (1921) prevede appositi statuti (prima li chiamava ‘leggi provinciali o statuti provinciali’) costituiti dalla Provincia e approvati e sanzionati dal Re con apposito decreto! Io attendo che qualcuno mi dimostri la ragione per la quale non si possa fare così per tutto il Regno o almeno in via transitoria o d’esperimento per le nuove province finché sia completa l’unificazione!”⁶⁰.

Colpisce molto il fatto che nel dibattito sul processo di unificazione delle nuove province all’ordinamento del Regno scarso o pressoché nullo sia stato l’apporto della scienza amministrativistica nazionale, legata a schemi di organizzazione statale di tipo centralistico e poco incline, pertanto, a confrontarsi con esperienze improntate a forme di decentramento, a differenza, invece, della scienza civilistica pronta ad esaltare per la loro superiorità taluni istituti e qualche norma dell’ABGB⁶¹. Si può anche osservare come la nostra dottrina

⁵⁹ *Ibidem*, pp.24-25.

⁶⁰ *Ibidem*, pp.27-28.

⁶¹ Per l’ammirazione della civilistica italiana per l’ABGB v. E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp.141 ss. Nonostante la scarsa attenzione per il diritto amministrati-

pubblicistica dell'epoca, che si era andata aprendo al mondo germanico dalla fine del secolo precedente, avesse quasi del tutto pretermesso l'indagine sull'esperienza del diritto pubblico austriaco che pure doveva, anche a causa dell'assoggettamento di province italiane alla *Donaumonarchie*, attirare l'attenzione degli studiosi anche in vista del futuro⁶².

Non casualmente, infatti, Salata era portato a dire, constatando il fallimento della sua posizione ed insieme la scarsa o nulla conoscenza del sistema austriaco del governo locale:

“sono stato proprio io, a trattenere la politica italiana dalla china pericolosa in cui durante l'armistizio s'era messa tra il facile plauso di tutti: tendendo a fare di queste istituzioni puramente amministrative, né allora né poi studiate e conosciute, una *concessione politica privilegiata per le minoranze allogene*”⁶³.

E contro i suoi detrattori, spesso appunto del tutto ignari del funzionamento e delle procedure tecnico-amministrative vigenti nelle nuove province a favore delle quali si era schierato, era indotto a dire:

“chi avesse avuto cura di studiare la costituzione del cessato impero e i nostri Statuti provinciali (che poi erano ufficialmente chiamati appena ‘regolamenti’) e i nostri più precisi postulati, si sarebbe convinto della innocua modestia della cosa. L'aver avuto, questo nostro programma, per quattro anni il consenso di tutti i ‘fattori responsabili’ dello Stato italiano, non indurrà i giudici e gli arbitri attuali a rendersi almeno conto preciso e diretto della materia?”⁶⁴.

Nonostante il suo invito a ritardare l'estensione della legge comunale e provinciale sino al compimento della sua riforma da più parti avanzata “perché proprio non è né necessario né utile d'imporre alle nuove Provincie, a breve distanza, *due* innovazioni, con quanto vantaggio dello stesso prestigio dello Stato immagini chi pensi che alle nuove Provincie si andrebbe ora a sostituire ad ordinamenti sperimentati migliori una legge nazionale che poco

vo austriaco non mancano tuttavia opere che ne traccino, sia pure sinteticamente e con una prospettiva comparativistica lo svolgimento, come il già citato lavoro di Cesare Vitta e quello di Gaspare Ambrosini (*Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma s.d., pp.17-26) che cercava di dimostrare come l'organizzazione politico-territoriale dell'Austria imperiale fosse quella di uno Stato regionale.

⁶² Cfr. G.CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980; Id., *Germanesimo e Università in Italia alla fine dell'Ottocento: il caso di Camerino*, in *Raccolta di scritti in memoria di Angelo Cenci*, Napoli 1987.

⁶³ F.SALATA, *Il nuovo governo e le nuove provincie*, cit., p.19.

⁶⁴ *Ibidem*, pp.26-27.

dopo si condannerebbe a sparire in tante sue parti notevoli!”⁶⁵, all’inizio del 1923 la nuova combinazione ministeriale, nell’adeguamento dell’apparato statale alla volontà del potere, dava avvio a tale estensione, previe opportune modificazioni⁶⁶.

Lungi dall’istituire quella vasta forma di autogoverno fondata in quelle terre su un’inveterata tradizione di istituti autonomi a carattere decentrato nel settore dell’amministrazione provinciale e comunale, dotati tra l’altro anche di un parziale potere normativo, con quella legge vennero definitivamente stabilite le competenze degli enti territoriali, ormai omologati nelle loro basi istituzionali e per i meccanismi di funzionamento a quelli delle vecchie province. Pressoché contemporaneamente vennero fissate le nuove circoscrizioni provinciali e determinati i rispettivi circondari e distretti giudiziari⁶⁷.

Nonostante Salata, convinto assertore della necessità di non alterare con incisive modificazioni l’organica territoriale ereditata dall’Austria, fosse riuscito sino a quel momento “a far valere la ripartizione della Venezia Giulia in tre circoscrizioni elettorali - la goriziana, la triestina e l’istriana -, le quali corrispondevano alla pregressa ripartizione della regione tra la Principesca Contea di Gorizia e Gradisca, Trieste e il suo territorio, ed il Margraviato d’Istria”⁶⁸, le nuove delimitazioni provinciali eliminarono però la provincia di Gorizia ed elevarono quella di Pola a nuovo capoluogo. Nella Venezia Tridentina, invece, la questione della provincia unica o delle province di Trento e di Bolzano, sulla quale si erano scontrati i due gruppi etnici, venne risolta per un quinquennio a favore del capoluogo trentino⁶⁹.

⁶⁵ *Ibidem*, p.21.

⁶⁶ L’estensione venne attuata con il R.D. 11 gennaio 1923, n. 9; al riguardo v. R.MATTEUCCI, *La legge comunale e provinciale per le Nuove Province con introduzione e note*, Trieste 1923.

⁶⁷ Ciò avvenne con i RR.DD. 18 e 23 gennaio 1923, nn.53-54 e 93.

⁶⁸ Cfr. A.AGNELLI, *Gli autonomisti giuliani e l’avvento del fascismo*, cit., pp.187-188.

⁶⁹ Sulle nuove circoscrizioni provinciali v., tra gli altri, E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, cit., pp.130-131 e la bibliografia ivi citata.

FEDERALISMO E SEPARATISMO IN TIROLO NEGLI ANNI DELLA PRIMA REPUBBLICA AUSTRIACA

Hermann J.W. Kuprian

Un avvenimento recentemente riportato dalla stampa quotidiana consente, per entrare subito in tema, di confermare la resistenza di luoghi comuni relativi al difficile rapporto esistente tra provincia e città, tra periferia e centro, luoghi comuni che, nel dibattito pubblico sin dagli inizi della Repubblica, hanno influito in non scarsa misura sul clima politico.

In un articolo dal titolo *Zilk impartisce una lezione a Weingartner... I tirolesi sono più laboriosi o l'essenza del provincialismo e dello sciovinismo*, la "Tiroler Tageszeitung" del 5 ottobre 1993 pubblicava la reazione del sindaco di Vienna alle affermazioni rese dal presidente del Tirolo in occasione dell'inaugurazione della Fiera autunnale di Innsbruck. Questi infatti, esponendo uno "studio comparato" sulla morale del lavoro in Austria, riteneva di poter affermare, sulla scorta di una statistica delle assenze per malattia, che i tirolesi sono "più laboriosi degli austriaci orientali". Zilk ribatteva osservando che "l'essenza del provinciale (...)" sarebbe proprio "la sopravvalutazione di sé per l'insufficiente conoscenza del prossimo" e consigliava il collega tirolese di approfittare "della fragrante aria di montagna del suo bel paese per ispirare a fondo e riflettere su questa frase". Per migliorare l' "insufficiente conoscenza del prossimo" invitava poi Weingartner ad andare a Vienna, sottolineando che "i tempi del particolarismo sono finiti" e che, a suo parere, le Conferenze dei presidenti regionali sono "assemblee di amici".

Il particolarismo esisteva già quando, il 12 novembre 1918, l'Assemblea nazionale provvisoria proclamò la Repubblica dell'Austria tedesca, annunciando nel contempo l'unione con la Repubblica tedesca¹. Questa decisione tuttavia era stata raggiunta solo dopo un accanito dibattito tra i partiti politici a Vienna². Mentre i socialdemocratici e i gruppi nazionalisti già dagli ultimi giorni di ottobre propugnavano con veemenza l'istituzione di una repubblica

¹ Cfr. K.R. STADLER, *Hypothek auf die Zukunft. Die Entstehung der österreichischen Republik. 1918-1921*, Wien - Frankfurt - Zürich 1968, p. 86; L. KEREKES, *Von St. Germain bis Genf. Österreich und seine Nachbarn. 1918-1922*, Wien - Köln - Graz 1979, pp. 14 ss.

² Cfr. E. WEINZIERL, *Republik ohne Republikaner. Die Diskussion über Monarchie oder Republik im Herbst 1918*, in "Die Republik", n. 1 (1969), pp. 11-17.

democratica³, i cristiano-sociali non erano riusciti in un primo tempo a decidersi a dare un taglio netto con la monarchia⁴. Ed era stato proprio il deputato tirolese e presidente provinciale Josef Schraffl, in occasione della costituzione dell'Assemblea nazionale provvisoria il 21 ottobre 1918, ad annunciare, a nome dell'Unione cristiano-sociale, che questa intendeva "esercitare la sua influenza per la democratizzazione dell'Austria tedesca attenendosi ai principi fondamentali del governo monarchico⁵."

Ancora il 31 ottobre 1918, alla luce delle violente dimostrazioni verificatesi a Vienna, la cristiano-sociale "Reichspost" metteva in guardia da ogni tentativo di costringere al regime repubblicano il giovane "stato residuale" dell'Austria tedesca. Ciò, stando all'organo del partito cristiano-sociale, avrebbe "di certo portato alla rovina il neonato stato, poiché nessuno che abbia tendenze repubblicane può superare il bastione della vocazione monarchica e della fede nell'imperatore di queste nostre province tedesche alpine." Secondo la "Reichspost", la conseguenza di un tale corso politico sarebbe stata nel migliore dei casi una radicale politica separatista dei Länder, nociva alla causa della prevista unione con la Germania. Nella sua valutazione, l'autore dell'articolo aveva ragione solo in parte, visto che sia in ambiti borghesi e contadini di orientamento cristiano-sociale, che nella classe operaia di matrice cristiana l'ago del clima politico nei vari Länder - e in prima fila nel Tirolo, da sempre monarchico - si era definitivamente spostato verso un atteggiamento in maggioranza antimonarchico da quando le attesissime assegnazioni di mezzi di sussistenza dalla capitale erano venute a mancare nelle ultime settimane e negli ultimi mesi prima del crollo. Ciò aveva comportato l'avvio di un processo separatistico dei Länder prima ancora che il nuovo stato fosse riuscito a consolidarsi nei suoi confini e nella sua forma costituzionale. Su questo punto la "Reichspost" aveva dunque ragione.

La pericolosa situazione di caos che si era venuta a creare quando gli eventi erano precipitati in seguito al crollo militare, politico ed economico della monarchia austro-ungarica aveva necessariamente determinato una forte

³ Il 21 ottobre 1918, in occasione della seduta costituente dell'Assemblea nazionale provvisoria dell'Austria tedesca, Viktor Adler chiese in nome del Partito socialdemocratico la partecipazione dell'Austria tedesca quale stato democratico (cioè repubblicano) ad una nuova federazione danubiana. Cfr. E. KELEHER, *Deutschösterreich und die Anschlussfrage in den letzten Wochen des Ersten Weltkrieges*, in "ÖGL", n.12 (1968), pp. 132-147.

⁴ A. STAUDINGER, *Zur Entscheidung der christlichsozialen Abgeordneten für die Republik*, in *Die Entstehung der Ersten Republik*, Wien 1986, pp.168-172.

⁵ Cfr. I. SEIPEL, *Der Kampf um die österreichische Verfassung*, Wien - Leipzig 1930, p. 249; E. KELEHER, *Von St. Germain bis Genf*, cit., p. 139; R. NECK (a cura di), *Österreich im Jahre 1918. Berichte und Dokumente*, München 1968, p. 82.

perdita di autorità da parte dell'ormai inceppato potere centrale e nel contempo un rafforzamento dei poteri locali e provinciali. In tale lotta per la sopravvivenza, questi ultimi cercavano con maggior o minor successo di far fronte alle esigenze prioritarie ed esistenziali della popolazione, anche in sostituzione dell'autorità centrale, per mantenere almeno l'apparenza dell'ordine. Ovviamente si perdeva ogni tipo di riguardo nei confronti degli interessi delle province e dei territori vicini.

In tale contesto, particolarmente esplosiva divenne la situazione in Tirolo. Non solo decine di migliaia di soldati, in parte ancora armati, minacciavano di far piazza pulita delle ultime riserve alimentari del Land nel loro disordinato rientro in patria⁶, ma con la sconfitta venivano naturalmente a concretarsi i timori di una perdita dei territori meridionali di lingua tedesca, tanto più che già da alcuni mesi anche in Tirolo era noto il contenuto del Trattato segreto di Londra del 26 aprile 1915 che, in caso di vittoria, assegnava all'Italia la frontiera al Brennero⁷.

Posto davanti a tali prospettive, il Consiglio nazionale del Tirolo⁸, costituito alla fine di ottobre del 1918, per poter far fronte ai compiti più urgenti ritenne di dover seguire una propria linea politica, per molti aspetti magari improvvisata ma possibilmente indipendente da Vienna. Il fatto che in una situazione così tesa si siano avuti malintesi e valutazioni errate può ricondursi non da ultimo alle informazioni sbagliate o carenti che si susseguivano in quei giorni e in quelle settimane. Per quanto in tale situazione sembrasse praticamente impossibile riuscire ad intuire con un certo realismo gli sviluppi che si sarebbero prodotti dopo poche ore o pochi giorni, occorreva pur sempre prendere delle decisioni e queste avrebbero potuto avere conseguenze imprevedibili per la società e per il clima politico dell'indomani⁹.

Ad una più attenta osservazione del particolarismo nella politica tirolese del primo dopoguerra, si possono riconoscere quattro fattori estremamente complessi, che influenzarono gli sviluppi successivi:

⁶ Il rientro, per lo più disordinato, dei soldati austro-ungarici si concentrò tuttavia prevalentemente sulla direttrice Val Canale - Carinzia - Stiria e oltre.

⁷ Cfr. R. SCHÖBER, *Die Friedenskonferenz von St. Germain und die Teilung Tirols*, in K. EISTERER - R. STEININGER (a cura di), *Die Option. Südtirol zwischen Faschismus und Nationalbewußtsein*, Innsbruck 1988, pp. 33-50.

⁸ Cfr. J. RIEDMANN, *Verfassungsentwicklung und Demokratisierung in Tirol. 1918-1920*, in "Tiroler Heimat", n. 45 (1981), pp. 77-103.

⁹ Cfr. H. KUPRIAN, "Wer hat die Italiener nach Tirol geholt?". *Kontroversen um die Tiroler Außenpolitik zu Beginn der Ersten Republik*, in *Historische Blickpunkte. Festschrift für Johann Rainer*, Innsbruck 1988, p. 355.

- 1) la preoccupazione, comune a tutti i ceti sociali e orientamenti politici, dovuta non tanto a motivi economici o culturali quanto a fattori nazionali ed emozionali, di conservare o ricostituire l'unità del Land, che dipendeva in ultima analisi dalla volontà delle nazioni vincitrici e in particolare dell'Italia e della Francia;
- 2) la latente ostilità nei confronti dell'autorità centrale di Vienna, specialmente tra le file cristiano-sociali e conservatrici, ostilità che risaliva ancora al secolo precedente e che non nasceva soltanto, come avrebbe detto il consigliere tirolese Johann Steinegger all'assemblea del Partito cristiano-sociale nel 1921, dal "rifiuto di una comunione con l'Ungheria, le Cechia e la Jugoslavia"¹⁰, ma si manifestava anche in una forte avversione per la crescente influenza della socialdemocrazia, i cui obiettivi politici venivano identificati con lo "spirito disgregatore del giudaismo e del bolscevismo"¹¹;
- 3) l'atteggiamento esitante e non compatto degli ambienti cristiano-sociali e conservatori, caratterizzato da interessi diversi riguardo ai rapporti con l'Austria tedesca, con la Germania e con qualsiasi altro stato confinante;
- 4) la speranza di un miglioramento della situazione economica del Land, sostenuta dalla prospettiva di un'economia delle grandi aree¹².

Il desiderio di uno stretto legame politico ed economico del Tirolo con la Germania era stato formulato apertamente e ripetutamente già mesi prima della fine della guerra, quando, in occasione di un'assemblea del *Volksbund*¹³ a Vipiteno, il fanatico agitatore nazionalista Edgar Meyer, tra gli scroscianti applausi dei rappresentanti di tutte le associazioni e partiti politici tedeschi del Land, aveva affermato:

"Che smacco per i maneggioni austriaci e per i loro sostenitori, che la Boemia tedesca, il Salisburghese e il Tirolo chiedano l'unione alla fonte alimentare tedesca (*sic*), che il Presidente con un gran numero di Consiglieri sia andato a Monaco, a Berlino e a Pest per chiedere cibo per il Tirolo affamato, e che in Baviera siano già apparsi appelli che invitano la popolazione a metter da parte qualcosa per aiutare i fratelli

¹⁰ Documenti dell'Assemblea del partito, 7-9 giugno 1921, Allgemeines Verwaltungsarchiv (=AVA), Gruppo parlamentare cristiano-sociale, fasc. 23.

¹¹ Slogan elettorale del Partito Popolare Tirolese nel 1919. Tiroler Landesarchiv (=TLA), lascito Michael Mayr (=NMM)/VI/2 / non numerato.

¹² Cfr. H. KUPRIAN, *Tirol und die Anschlussfrage 1918 bis 1921*, in TH. ALBRICH - K. EISTERER - R. STEININGER (a cura di), *Tirol und der Anschluß. Voraussetzungen, Entwicklungen, Rahmenbedingungen*, Innsbruck 1988, p. 45.

¹³ Il *Tiroler Volksbund* era un'associazione nata nel 1905 per la "difesa" delle *enclaves* tedesche nel territorio tirolese di lingua italiana; cfr. in proposito A. THALER, *Der Tiroler Volksbund*, tesi di laurea, Innsbruck 1962; J.W. KUPRIAN, *Il Trentino e il Tiroler Volksbund*, in "Archivio trentino di storia contemporanea", a. XLIII, n. 3 (1994), pp. 43-62.

tirolese. E poi ci si meraviglia se i nostri sguardi si volgono con sempre maggior anelito verso il nord tedesco, dal quale solo speriamo la salvezza (ovazioni frenetiche e lunghissime, grida di approvazione, applausi)."¹⁴

Sugli effetti di questa assemblea Josef Redlich¹⁵ osservava pochi giorni dopo:

"I nazionalisti chiedono ora senza mezzi termini la 'bavarizzazione' dell'Austria e l'imbavagliamento degli slavi con l'aiuto tedesco! Koerber¹⁶ dice che l'imperatore è dominato dal timore che gli hanno suscitato gli avvenimenti in Tirolo."¹⁷

Per quanto si fossero rifiutati di applaudire alle tendenze radicali del *Volksbund* riunito a Vipiteno¹⁸, i socialdemocratici avevano guardato con tacita benevolenza alle richieste annessionistiche dell'assemblea. I cristiano-sociali tirolesi invece si erano affrettati a ridimensionare le aspre parole del Meyer, riaffermando la loro fedeltà all'imperatore¹⁹, ma nelle settimane e nei mesi successivi e fino alla fine della guerra avevano dovuto necessariamente tener conto della pressante richiesta di miglioramento della situazione economica e sociale da ottenersi, da un lato, tramite la radicale democratizzazione della vita pubblica e, dall'altro, con il riorientamento della politica nazionale nell'ambito dell'impero asburgico in disfacimento.

Il Manifesto imperiale del 16 ottobre 1918 li incoraggiò ad approvare la decisione, presa il 20 ottobre dal governo del Tirolo, di istituire un Consiglio nazionale dei deputati tedesco-tirolesi, che appena una settimana più tardi iniziò i suoi lavori col titolo di "Organo esecutivo del Consiglio di Stato austriaco-tedesco", composto da 20 membri²⁰. Detto Consiglio nazionale era costituito dai rappresentanti di tutti e tre i partiti del Land, rispecchiando la maggioranza asso-

¹⁴ "Innsbrucker Nachrichten", 10 maggio 1918.

¹⁵ Inizialmente ispirato a tendenze tedesco-nazionali, il giurista e politico Josef Redlich (1869 - 1936), uno dei più stimati parlamentari della vecchia Austria, si spostò durante la guerra sempre più verso posizioni di convinto pacifismo. Fu per breve tempo ministro delle Finanze nel Governo Lammasch (1918) e anche dopo quella data fu spesso consultato in materia. Nel 1931 fu nuovamente nominato ministro delle Finanze in seno al breve Governo Buresch. Cfr. *Österreichisches Biographisches Lexikon*, vol. 41, pp. 10 -11.

¹⁶ Su Ernest v. Koerber (1850 - 1919) cfr. *Österreichisches Biographisches Lexikon*, vol. 4, pp. 44 -5.

¹⁷ J. REDLICH, *Schicksalsjahre Österreichs 1908-1919*, Graz - Köln 1954, vol. II, pp. 273 -4.

¹⁸ Cfr. R. NECK, *Österreich im Jahr 1918*, pp. 38 -9; H. MEIER, *Die österreichischen Christlichsozialen während des Ersten Weltkrieges*, tesi di laurea, Wien 1966, p. 124.

¹⁹ "Allgemeiner Tiroler Anzeiger" ("ATA"), 11 maggio 1918.

²⁰ J. RIEDMANN, *Tirol*, in E. WEINZIERL - K. SKALNIK (a cura di), *Österreich 1918-1938. Geschichte der Ersten Republik*, Graz - Wien - Köln 1983, pp. 961-1010.

luta dell'ala cattolico-conservatrice. In questo modo, per lo meno teoricamente, si erano poste le basi per una collaborazione nel futuro. La presidenza era toccata al già ricordato capitano Josef Schraffl, che ancora il 21 ottobre all'Assemblea nazionale provvisoria aveva perorato la fedeltà alla monarchia. Pochi giorni più tardi, il 1° novembre, questi aveva dichiarato al Consiglio nazionale tirolese di "essere in linea di massima per l'unione con la Germania, poiché per i contadini tedeschi non ci può essere nulla di più conveniente che l'annessione al Reich", aggiungendo però subito che, al momento, sarebbe stato controproducente voler forzare l'annessione, perché "il nemico è alle porte". Il consigliere cristiano-sociale e futuro presidente provinciale Franz Stumpf aveva ricordato che consultazioni tra i vari gruppi politici a Berlino avevano evidenziato come "il momento attuale fosse sfavorevole a dichiarazioni di annessione"²¹, cosicché anche da parte tedesca si sconsigliavano azioni del genere. Anche il conservatore Josef v. Wackernell aveva sostenuto questo punto di vista, argomentando che l'ambasciatore tedesco a Vienna aveva dichiarato al presidente dell'Assemblea nazionale, Karl Seitz, che occorreva astenersi da dichiarazioni siffatte. E il consigliere barone Kathrein, anch'egli conservatore, aveva aggiunto non essere neppure sicuro che il Tirolo volesse davvero l'annessione. I rappresentanti socialdemocratici e tedesco-liberali si erano invece espressi con tanta fermezza a favore di una chiara dimostrazione di volontà per l'unione con la Germania, che l'Assemblea decise, pur con tutte le riserve cristiano-sociali, di consegnare al consigliere di stato Schöpfer, affinché lo trasmettesse a Vienna, un "Parere" nel quale si chiedeva al Consiglio di Stato austro-tedesco di preparare l'unione al Reich²². Questa discussione non rappresentava di per sé ancora un pregiudizio o un'opposizione alla questione "monarchia o repubblica", tanto più che neppure il Reich aveva a quell'epoca dichiarato la Repubblica: lo avrebbe fatto solo il 9 novembre, tre giorni prima della proclamazione austriaca. I rappresentanti tirolesi erano stati più tempestivi, approvando l'11 novembre la seguente risoluzione:

"Il Consiglio Nazionale del Tirolo si dichiara a favore di una forma di stato repubblicana per l'Austria tedesca. Esso delibera di comunicare immediatamente per via telefonica questa chiara presa di posizione al Consiglio di Stato a Vienna, sollecitando quest'ultimo a dichiararsi al riguardo pubblicamente e al più presto."

Mentre a Vienna la richiesta veniva interpretata come dichiarazione di adesione da parte del Tirolo²³ all'Austria tedesca e il giorno dopo, coi voti dei

²¹ Verbali di seduta, incontro antimeridiano del 1 novembre 1918.

²² Sull'attività del Consiglio di Stato cfr. W. GOLDINGER, *Der Staatsrat 1918-1919*, in *Österreich im November 1918*, Wien 1986, pp. 55-65.

²³ Deliberazioni, p. 27.

deputati tirolesi, si proclamava la Repubblica e con essa l'unione alla Germania, si verificava una svolta sorprendente nell'atteggiamento del partito di maggioranza cristiano-sociale tirolese nei confronti della politica del governo. Il partito plaudiva alla decisione dell'Assemblea nazionale austro-tedesca, ma sottolineava, nel contempo, che "ferma restando la forma statale repubblicana, sarà compito dell'Assemblea nazionale permanente del Tirolo stabilire, in base al diritto di autodeterminazione, la futura posizione della provincia sia all'interno della Repubblica dell'Austria tedesca che nei riguardi della Repubblica tedesca, garantendo al popolo tirolese quella libertà politica che gli è propria per tradizione e per sviluppo storico e che esso si è duramente guadagnata con indicibili sacrifici morali e materiali"²⁴. Del pari i cristiano-sociali respingevano la legge del 14 novembre 1918 riguardante l'assunzione dei poteri dello stato nei Länder. Questa linea politica nei confronti di Vienna fu mantenuta anche nei mesi successivi, ma senza il consenso della socialdemocrazia tirolese e, in parte, anche dei tedesco-liberali, e spinse quindi ben presto in una posizione insostenibile il giovane governo di coalizione dei principali partiti tirolesi.

I motivi di questo netto cambio di atteggiamento politico nei confronti della capitale vanno ricercati da una parte nei vorticosi avvenimenti delle giornate precedenti, dall'altra nelle crescenti tensioni all'interno del partito cristiano-sociale tirolese.

In primo luogo era ormai chiaro, sin dalla conclusione delle trattative armistiziali del 3 novembre, che per il Land si prospettava un'occupazione militare alleata. L'incubo dei tirolesi - l'occupazione da parte delle truppe italiane, cioè del tradizionale nemico irredentista - diventava sempre più concreto, scatenando non di rado reazioni di panico tra i politici. Ma ancor più grave pesava la crescente certezza della prossima perdita del Sudtirolo tedesco. Già il 26 ottobre 1918 l'Assemblea nazionale tirolese aveva chiesto che fossero avviate immediatamente trattative separate in territorio neutrale per impedire la cessione di quel territorio, e che "una sua rappresentanza fosse comunque chiamata a partecipare ad ogni trattativa armistiziale o di pace o anche ai relativi colloqui preliminari"²⁵. Solo per breve tempo, tra il 5 e il 10 novembre, vi furono delle speranze, peraltro ingannevoli, che si potesse evitare un tale destino, allorché per consolidare il loro fianco meridionale le truppe bavaresi penetrarono in Tirolo e nel Salisburghese avanzando fino a Fortezza. La conclusione delle trattative armistiziali con il Reich e la proclamazione della Repubblica bavarese da parte di Kurt Eisner nella notte tra il 7 e l'8 novembre

²⁴ Verbal di seduta, verbale dell'incontro del 13 dicembre 1918 (mozione Steidle).

²⁵ Deliberazioni, p. 1.

misero però la parola fine a tale episodio e il 23 novembre le prime truppe di occupazione italiane entravano a Innsbruck²⁶. In questa fase si fece sentire in modo del tutto particolare l'effetto psicologico dell' "abbandono" da parte di Vienna.

Il risentimento, peraltro già presente, del ceto borghese del Land nei confronti della metropoli viennese cresceva nella stessa misura in cui la socialdemocrazia cominciava a dominare la scena politica della capitale, mentre il sottosegretario Otto Bauer²⁷ avviava la sua audace politica in favore dell'*Anschluß*. Oltre a chiedere a Vienna di proclamare la Repubblica, il Consiglio nazionale tirolese decise pertanto di istituire a Berna e ad Innsbruck un "Ufficio di informazione"²⁸ che ufficialmente doveva servire a raccogliere e divulgare fra la stampa estera materiale informativo sulla situazione etnica, nazionale ed economica del Nord- e del Sudtirolo, ma di fatto doveva cercare anche contatti indipendenti da Vienna (cioè separati) coi governi dell'Intesa. Poiché ben presto dalla Svizzera cominciarono ad arrivare ad Innsbruck le notizie più diverse sulla posizione degli Alleati rispetto al Tirolo in vista delle ormai prossime trattative di pace, l'incertezza sull'atteggiamento adottato dal Consiglio nazionale crebbe di pari passo con le tensioni tra i singoli partiti. Un modo di procedere troppo autonomo minacciava di compromettere un'azione coordinata con Vienna. Le divergenze col governo centrale crebbero fino a raggiungere il culmine nel momento in cui molti tirolesi cominciarono a riporre le loro speranze nella diplomazia francese e nel suo atteggiamento anti-annessionistico, mentre Otto Bauer continuava coerentemente a sostenere la causa dell'unione con la Germania e delle trattative con gli italiani.

Se in questa immediata fase postbellica la politica del locale partito di maggioranza, cioè dei cristiano-sociali, appariva omogenea nei confronti di Vienna, ben più variegata furono le posizioni assunte dall'opinione pubblica nei confronti del futuro assetto costituzionale. Le cause di un tale processo non vanno ricercate soltanto nella citata incertezza diplomatica, ma anche nell'eterogenea struttura sociale, nella carente organizzazione e nella mancanza

²⁶ J. RAINER, *Die italienische Besatzung in Österreich 1918-1920*, in "Innsbrucker Historische Studien", a. II (1979), p. 79.

²⁷ TH. SCHÄFER, *Die Genesis der Anschlußbewegung und die Anschlußdiplomatie. 1918-1919*, tesi di laurea, Wien 1970; H. HAAS, *Otto Bauer und der Anschluß 1918-1919*, in H. KONRAD, *Sozialdemokratie und Anschluß*, Wien - München - Zürich 1978, pp. 36-44.; H. STEINER, *Otto Bauer und die 'Anschlußfrage' 1918-1919*, in G. PLASCHKA - K. H. MACK (a cura di), *Die Auflösung des Habsburgerreiches. Zusammenbruch und Neuorientierung im Donauraum*, Wien 1970, pp. 468-482.

²⁸ Cfr. Deliberazioni, pag. 27. Sull'attività di questo ufficio stampa si veda. R. SCHÖBER, *Die Tiroler Frage auf der Friedenskonferenz von Saint-Germain*, Innsbruck 1982, pp. 202 ss.

di una chiara linea programmatica della compagine politica cristiano-sociale. In nessun altro partito occorreva tener tanto conto dei diversi interessi di gruppi, leghe, associazioni e ceti sociali quanto tra le file dei cristiano-conservatori tirolesi. Queste tensioni erano un relitto dell'era prebellica, nella quale cristiano-sociali e conservatori cattolici avevano cercato in una spietata guerra di annientamento di sottrarsi vicendevolmente il primato politico, senza peraltro essere divisi gli uni dagli altri da barriere ideologiche rilevanti²⁹. Solo sotto la spinta turbolenta degli eventi si era giunti il 27 ottobre 1918 ad una fusione delle varie correnti, sotto il nome di "Partito Popolare Tirolese", i cui "principi" sulla posizione del Tirolo nei confronti dell'Austria, elaborati proprio in quei giorni, recitavano:

"Chiediamo per la costituenda Assemblea Nazionale permanente il diritto di decidere in maniera vincolante sull'indipendenza ovvero sull'unione del Tirolo con altre entità statali. Per questa decisione assumeranno importanza decisiva i risultati della futura Conferenza di pace."³⁰

mentre al paragrafo IX si leggeva:

"Ci riconosciamo senza riserve nello stato nazionale e repubblicano, basato sul diritto e sulla libertà, e respingiamo con decisione ogni tentativo di creare un predominio unilaterale di classe, da qualsiasi parte esso provenga."

Neppure in seguito si riuscì a trovare una linea comune tra i repubblicani con simpatie per l'*Anschluss* e l'ala monarchica, che propugnava l'indipendenza del Tirolo con tanta maggior veemenza quanto più si avvicinava la scadenza delle trattative di pace di Parigi. E' però sintomatico che si cercasse disperatamente, per lo meno prima della conclusione della Conferenza parigina, di condurre a porte chiuse il dibattito sull'unione con la Germania, sull'indipendenza o sulla permanenza nell'Austria tedesca, allo scopo di non risvegliare nell'opinione pubblica e quindi in ultima analisi anche nei governi alleati l'impressione di una disomogeneità di vedute sulla questione. I verbali delle conferenze dei presidenti del 1918/19 offrono a tal proposito un quadro assai chiaro: quando alla metà di gennaio 1919 i cristiano-sociali e i tedesco-nazionali tirolesi chiesero pressantemente all'Assemblea nazionale tirolese di prendere ufficialmente posizione a favore dell'indipendenza del Land, si scatenò tra i partiti un'accesa discussione sull'impressione che tale decisione avrebbe suscitato nell'opinione

²⁹ Cfr. H. KUPRIAN, *Zwischen Wissenschaft und Politik. Die politische Entwicklung Michael Mayrs von 1907 bis 1922*, tesi di laurea, Innsbruck 1986, pp. 208-222.

³⁰ "Principi" (del Partito Popolare Tirolese) ex (ottobre) 1918. TLA, NMM/IV/2/565; "ATA" del 31 dicembre 1918.

pubblica. Mentre i cristiano-sociali insistevano perché l'Assemblea discutesse l'istanza (tanto più che i tedesco-nazionali sudtirolesi si erano espressi a favore della dichiarazione di indipendenza), i socialdemocratici e alcuni rappresentanti tedesco-nazionali si opposero vivacemente alla discussione pubblica e, a maggior ragione, a una delibera ufficiale sulla questione affermando che in questo modo non si sarebbe reso "alcun servizio ai sudtirolesi e alla provincia" e si sarebbe data piuttosto l'impressione "di voler seminare discordia tra i paesi dell'Intesa, provocando così, in particolare, le ire degli italiani nei nostri confronti". Inoltre l'istanza non sarebbe stata di certo approvata all'unanimità, dando ai paesi nemici un'impressione di disaccordo anche in una questione rilevante come questa. La proposta di una trattativa segreta sull'argomento venne poi respinta dai socialdemocratici per questioni di principio³¹. Alla fine il Consiglio provinciale si accordò sulla seguente generica dichiarazione:

"La questione della conservazione dell'integrità del territorio tirolese tedesco e ladino è motivo di grave preoccupazione per tutto il popolo. Noi tirolesi dichiariamo che a nessuna condizione assentiremo ad una cessione del Sudtirolo tedesco e affronteremo ogni sacrificio, anche il più grande, piuttosto che rinunciare a restare uniti ai nostri fratelli del Sudtirolo. Diamo mandato al Governo provinciale di ribadire in maniera decisa questa posizione. Nel contempo verrà inviata in Svizzera una commissione che verifichi in che modo e fino a quale punto il popolo tirolese possa far uso del suo diritto di autodeterminazione alla luce della situazione creata dalla guerra"³².

La delegazione dei tre partiti non poté ovviamente ottenere alcuna assicurazione positiva da parte dell'Intesa, perché la questione tirolese non si poteva comunque risolvere in Svizzera. In base ai colloqui avuti con intermediari non ufficiali, ma apparentemente ben informati, delle potenze vincitrici, i due rappresentanti dei partiti borghesi giunsero tuttavia alla conclusione che da parte tirolese "si deve fare un passo ben chiaro e deciso, senza ulteriore perdita di tempo"³³. Era quindi prematuro ciò che Simon Abram comunicava al suo compagno di partito Otto Bauer l'8 febbraio 1919, che cioè in tre conferenze dei segretari di partito i socialdemocratici avevano dissuaso i "clericali" dall' "obiettivo dell'indipendenza tirolese"³⁴. Era piuttosto vero il contrario: la discussione sulla proclamazione di una Repubblica tirolese indipendente da Kufstein alla chiusa di Salorno si intensi-

³¹ Verbali del 16, 17 e 18 gennaio 1919.

³² Verbali stenografici, III seduta del 20 gennaio 1919, p. 85 (all. 4).

³³ Relazione Haidegger e Sternbach per la Conferenza dei Presidenti del 17 febbraio 1919, TLA, Archivio degli Stati Provinciali, Conferenze dei Presidenti 1918/19.

³⁴ Abram a Bauer dell'8 febbraio 1919. Haus -, Hof- und Staatsarchiv, Presidenza NPA, NL Otto Bauer, fasc. 234, foglio 217.

ficò nelle settimane successive sia fra la popolazione che in seno agli organi politici del Land, con proposte in massima parte irreali e astratte, le quali contribuivano a rendere ancor più confusa l'opinione pubblica e che spaziavano, per esempio, dalla Repubblica autonoma del Nordtirolo³⁵ ad una Repubblica allargata a comprendere anche il Vorarlberg, il Liechtenstein, il Salisburghese, parte della Carinzia e della Stiria e la zona di Berchtesgaden³⁶, per finire addirittura con la creazione di un nuovo stato ecclesiastico sotto la sovranità del Papa³⁷.

I piani separatisti tirolesi avevano effettivamente raggiunto un avanzato grado di maturazione, come evidenzia un documento facente parte del lascito del deputato tirolese - e più tardi cancelliere - Michael Mayr intitolato *Memorandum sulla costituzione di una Repubblica neutrale del Tirolo*. Questo piano si basava sul presupposto che negli ambienti alleati il progetto di una Repubblica tirolese neutrale potesse venir preso in considerazione in quanto avrebbe consentito di escludere dal futuro scacchiere bellico, neutralizzandola, l'area strategicamente molto importante dello spartiacque alpino. Un tale "blocco" avrebbe separato i popoli germanici da quelli romani e gli slavi del sud dalla Bassa e dall'Alta Austria. Per dare a questo stato neutrale le condizioni necessarie alla sua esistenza, l'autore o gli autori ritenevano necessario unire in una "libera Repubblica", sotto la tutela politica ed economica della Società delle Nazioni, il Nordtirolo e il Sudtirolo tedesco fino al confine linguistico, comprese le valli ladine, il Passo dello Stelvio e le Dolomiti, oltre a tutto il Vorarlberg con annesso il Liechtenstein, la Carinzia fino a Klagenfurt, la Stiria superiore fino a Liezen e infine tutto il Salisburghese compresa la Piana di Braunau e la zona di Berchtesgaden. Sul piano demografico il territorio avrebbe avuto una popolazione di un milione e mezzo di persone, capaci di provvedere abbastanza autonomamente al proprio sostentamento. I prodotti industriali avrebbero trovato sbocco essenzialmente nei paesi membri della Società delle Nazioni. Tra le fonti in grado di fornire valuta pregiata a questo stato artificioso rientravano il legno e tutti i suoi derivati, il sale, le fabbriche di azoto e carburo, l'industria tessile, l'energia idroelettrica e il turismo. In campo culturale era previsto il miglioramento dell'istruzione scolastica, con la creazione di scuole normali e tecniche, e inoltre l'ampliamento dell'Università di Innsbruck che doveva essere integrata da una succursale a indirizzo tecnico. Capitale di questa "Repubblica del Tirolo" sarebbe stata ovviamente Innsbruck³⁸.

³⁵ AVA, Gruppo parlamentare cristano-sociale, fasc. 19.

³⁶ *Memorandum sulla costituzione di una Repubblica neutrale del Tirolo* (non datato). TLA, NMM/IV/2/528.

³⁷ Cfr. J. RIEDMANN, *Verfassungsentwicklung*, cit., pp. 81-2.

³⁸ TLA, NMM/V/2/528: *Memorandum*, cit.

Un altro *memorandum*, senza alcuna rilevanza sul piano pratico, fu inviato all'inizio del 1919 da un certo A. Wolf di Innsbruck al gruppo parlamentare cristiano-sociale di Vienna, affinché questo "lo discutesse pubblicamente". In tale documento l'autore cercava di dimostrare che il Nordtirol avrebbe potuto sopravvivere come Repubblica indipendente, mentre l'Austria tedesca non aveva alcuna speranza. Il Wolf pensava all'apertura di tutti i confini tirolesi per trasformare il Tirolo, grazie alla liberalizzazione dell'import e dell'export, in un grande "deposito di merci". La moneta sarebbe stata il "Tiroler Gulden" con il "Tiroler Kreuzer" quale moneta divisionale. Si sollecitava lo sfruttamento delle risorse idriche, boschive e minerarie, la razionalizzazione del servizio ferroviario e postale, l'intensificazione del turismo e la riduzione dell'organico dei dipendenti pubblici a un sesto. In merito all'attuazione di quest'ultimo punto si leggeva: licenziamento di "... quei funzionari che hanno raggiunto i limiti di età di servizio e gli incapaci, allontanamento di quelli che si sono resi superflui per la semplificazione del servizio, in particolare dei non ariani ovvero non ariano-tedeschi. Anche licenziando solo una piccola parte dei suoi funzionari a contratto (ebrei), Vienna avrebbe posto più che sufficiente per le nostre eccedenze di personale." Nel commento finale si sintetizzava: quello che mancava ancora era il coraggio di troncare con Vienna alla quale, al massimo, si poteva riconoscere un indennizzo. Secondo l'autore, al momento della dichiarazione di indipendenza di certo "non vi sarebbe l'opposizione compatta dell'Intesa. Occorre trovare solo il coraggio di salvarsi finalmente, all'ultimo minuto, dal tracollo certo, dalla rovina economica, dall'asservimento alla Vienna giudaica. Altrimenti sarà troppo tardi!"³⁹.

La sede centrale del partito cristiano-sociale di Vienna cercò di tenersi ben lontana da tutte le discussioni sull'indipendenza tirolese. L'iniziativa di resistere alla socialdemocrazia fu lasciata in gran parte alle sedi periferiche del partito. Ma col coerente atteggiamento di opposizione dei socialdemocratici tirolesi e con la crescente influenza delle diplomazia (segreta) tedesca anche i fautori più accesi del particolarismo finirono per convincersi che, prima di compiere un tale passo, occorreva giungere ad un accordo con il governo centrale austro-tedesco. E questo anche se, ad esempio, ancora a metà gennaio 1919, in occasione della Giornata dei contadini, il presidente della Lega contadina, e più tardi capo dell'*Heimatwehr*, Richard Steidle dichiarava pubblicamente che solo con la forza si sarebbe potuto costringere il Tirolo a rimanere nel vecchio stato. Perché, proseguiva, l'attuale Austria tedesca era da considerarsi solo come una comunità transitoria visto che i tirolesi ne avevano "piene le tasche (...) di tutto ciò che si chiama e si è chiamato Austria". Contemporaneamente

³⁹ AdR, Gruppo parlamentare cristiano-sociale, fasc. 19 (non datato, presumibilmente 1919).

neamente egli formulava gli orientamenti che avrebbero caratterizzato l'atteggiamento del Tirolo nei confronti di Vienna nei mesi e negli anni a venire:

“... anche se fossimo costretti, sotto la spinta di pressioni esterne, a restarvi, dovremmo ugualmente operare con tutti i mezzi a disposizione affinché si formi una nuova Austria che riequilibri il rapporto esistente tra Vienna e le cosiddette Province, tramite una strutturazione di tipo cantonale della vita delle singole comunità e il rispetto delle loro particolarità. Se però la decisione dei nostri nemici sentenzierà la perdita delle terre tedesche tra il Brennero e Salorno, ai nordtirolesi non resterà che la via di Monaco.”⁴⁰

La richiesta di indipendenza da parte dei Länder trovava la propria giustificazione storica, per i suoi sostenitori, non solo nel reclamato diritto di autodeterminazione, ma anche nella rinuncia al potere governativo, sottoscritta l'11 novembre 1919 dall'imperatore Carlo e quindi estesa all'intera casata degli Asburgo, rinuncia che faceva considerare come estinta l'unione reale delle Province, decretata con la Prammatica Sanzione del 1713⁴¹.

Nel frattempo Karl Renner e Otto Bauer cercavano disperatamente di far capire ai tirolesi che l'unione all'Austria tedesca “doveva venir decisa rapidamente (...) per la minaccia di invasioni nemiche, per le spinte autonomistiche di singole province e per porre la stessa Intesa davanti al fatto compiuto, richiamando l'attenzione sul problema austriaco”⁴². Ma le loro argomentazioni fruttarono ben poco, visto che il 12 marzo 1919 i rappresentanti del Partito Popolare tirolese depositarono presso la Costituente una “Riserva di diritto”⁴³ nella quale, una volta ancora, si sottolineava il diritto di autodeterminazione e il potere decisionale del costituendo Parlamento provinciale in materia di rapporti statali⁴⁴. I socialdemocratici e i tedesco-liberali colsero nuovamente l'occasione per proclamare la loro avversione ad un Tirolo indipendente.

Culmine delle iniziative separatiste tirolesi e nel contempo momento di svolta nell'orientamento politico della provincia fu, alla fine, il *memorandum* dell'Assemblea provinciale del Tirolo, approvato il 3 maggio 1919 coi voti dei cristiano-sociali e dei tedesco-liberali e indirizzato alla Conferenza di Parigi. In esso si annunciava ufficialmente che il Tirolo avrebbe dichiarato l'intero

⁴⁰ “Innsbrucker Nachrichten”, 13 gennaio 1919.

⁴¹ M. MAYR, *Tirols Anrecht auf seine staatliche Selbständigkeit*, in “ATA” del 25 febbraio 1919, 1.

⁴² Verbalì della conferenza del 14 marzo 1919.

⁴³ J. RIEDMANN, *Verfassungsentwicklung*, cit., p. 83.

⁴⁴ F. ERMACORA, *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, Wien 1976, pp. 218 -9.

territorio provinciale tedesco e ladino fino alla chiusa di Salorno “Libero Stato del Tirolo”, autonomo, democratico e neutrale, nel caso che, e qui seguiva subito la condizione, “in tal modo possa essere mantenuta l’unità di questi territori”. Altrimenti non sarebbe rimasta altra alternativa se non “unirsi alla Repubblica tedesca”⁴⁵ per garantire la propria sopravvivenza economica.

Una tale risoluzione va vista ovviamente alla luce della sconvolgente impressione prodotta in Tirolo dalla dichiarazione del presidente americano Wilson del 24 aprile 1919, che assegnava il Sudtirolo tedesco all’Italia⁴⁶. Neppure i tedesco-liberali vollero a questo punto opporsi ad una dichiarazione di indipendenza, per quanto considerassero un tale passo un “salto nel buio”⁴⁷. Tuttavia essi si lasciarono guidare dalla considerazione che un’indipendenza politica del Tirolo non doveva necessariamente sacrificare l’unione economica con la Germania e inoltre che occorreva far capire al mondo intero come il Tirolo “avrebbe fatto ogni sacrificio”⁴⁸ per la salvezza del Sudtirolo. Non ultimo, anche il Vorarlberg, del cui destino - presi come si era in Tirolo dalle aspirazioni separatistiche da Vienna - nessuno si preoccupava, aveva imboccato una sua strada, annunciando per l’11 maggio 1919 un *referendum* sull’unione con la Svizzera⁴⁹. Solo i socialdemocratici rifiutarono il loro assenso a questa decisione, perché non consideravano una tale struttura territoriale in grado di sopravvivere economicamente, ritenevano che il diritto di autodeterminazione non spettasse ai territori ma ai popoli e, infine, non ravvisavano alcun valido motivo per una separazione dal popolo tedesco e dall’Austria tedesca⁵⁰.

Nelle settimane e nei mesi successivi sopravvisse in realtà una vaga speranza che durante le trattative a St. Germain si riconsiderasse il confine del Brennero, ma la politica italiana, sempre più orientata al fatto compiuto, stroncò decisamente ogni illusione. Né la delegazione di pace austriaca comprendente una rappresentanza tirolese, né la determinata politica annessionistica di Otto Bauer riuscirono a conseguire un qualche risultato. Il 9 settembre 1919, come è noto, fu firmato il Trattato di Pace. Il differente trattamento e i differenti sviluppi avutisi nelle province e nei vari territori austriaci in questo pe-

⁴⁵ Verbalì stenografici, pp. 221 ss.

⁴⁶ Cfr. SCHÖBER, *Die Tiroler Frage*, cit., pp. 97 ss., *passim*.

⁴⁷ Verbalì della Conferenza del 24 marzo 1919.

⁴⁸ Verbalì stenografici, p. 225.

⁴⁹ Cfr. D. WITZIG, *Die Vorarlberger Frage*, Basel -Stuttgart 19742; R. ZAUGG-PRATO, *Die Schweiz im Kampf gegen den Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich, 1918-1938*, Bern - Frankfurt 1982; W. DREIER, *Zwischen Kaiser und Führer: Vorarlberg im Umbruch 1918-1938*, Bregenz 1986, pp. 28 ss.

⁵⁰ Verbalì stenografici, pp. 232-3.

riodo trovarono il loro coronamento negli avvenimenti del 10 ottobre 1920. In quella data entrava in vigore l'annessione del Sudtirolo tedesco al Regno d'Italia, mentre l'integrità territoriale della Carinzia veniva sancita a seguito di un *referendum* popolare tenutosi quel medesimo giorno. Alla giornata di lutto nazionale del Tirolo si contrappone ancor oggi, nella stessa data, la festa provinciale della Carinzia⁵¹.

I chiari segnali delle potenze alleate a favore della costituzione di un'Austria indipendente e la conseguente necessità di una cooperazione duratura tra le singole province da una parte, e tra queste e il governo centrale dall'altra, obbligarono gli esponenti politici tirolesi ad un graduale adeguamento ai mutati equilibri politici. In realtà anche in seguito continuarono ad emergere isolati tentativi di realizzare l'indipendenza del Tirolo, segnatamente quelli dei circoli ecclesiastici che facevano capo al vescovo ausiliario Sigismund Waitz e a Aemilian Schöpfer. Ma nella misura in cui i suoi obiettivi si dimostravano irrealizzabili, questo gruppo perse sempre più terreno all'interno del movimento cristiano-sociale. Prevalsero invece le forze che fino a quel momento avevano sì sostenuto l'idea che nell'interesse dell'integrità territoriale potesse avere migliori prospettive una "dichiarazione di sovranità" del Tirolo, ma in fondo preferivano l'unione alla Germania, e parlando di tale unione pensavano più che altro alla Baviera⁵². Quando però fu chiaro che anche questa opzione non aveva alcuna prospettiva, essi cercarono altre modalità per raggiungere i loro obiettivi.

Si tentò in un primo tempo di concordare una linea comune dei Länder da opporre a quella delle autorità centrali viennesi nel corso dei lavori per la Costituzione. Ma anche questo tentativo ebbe risultati modesti, per quanto a partire dall'autunno del 1919 fosse proprio un tirolese a ricoprire la carica di sottosegretario agli affari costituzionali, e cioè quel Michael Mayr che nella prima fase postbellica tanto si era impegnato nella politica separatista. Neppure Mayr riuscì, né in questa sua funzione né in quella di primo cancelliere federale della Repubblica austriaca a partire dall'ottobre 1920, ad operare una riconciliazione tra il Land e il Bund, tra il Tirolo e Vienna. Nel maggio 1921 il suo tentativo naufragò definitivamente a causa dell'opposizione dei suoi stessi

⁵¹ Cfr. J. RIEDMANN, *Der 'Tiroler Landestrauertag' am 10. Oktober im jährlichen Gedenken an die Annexion Südtirols durch Italien*, in *Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer*, Innsbruck 1989, pp. 192-3.

⁵² Il 12 dicembre 1918 il diplomatico britannico Lord Acton diede notizia da Berna di un colloquio con il vescovo Waitz, il quale aveva dichiarato che, se il trattato di pace veniva confermato, ai nordtirolesi "non restava alcuna altra scelta (...) se non unirsi alla Baviera". Cfr. F.L. CARSTEN, *Die Erste Österreichische Republik im Spiegel zeitgenössischer Quellen*, Wien - Köln - Graz 1988, pp. 12-3.

compagni di partito tirolesi i quali, nonostante il suo invito a desistere dall'idea di un *referendum* sull'*Anschluß*, previsto in Tirolo per il 24 aprile 1921, non mostrarono alcuna comprensione per gli "interessi del governo centrale". Quando, il 29 maggio dello stesso anno, si tenne nel Salisburghese un'altra consultazione popolare che, esattamente come in Tirolo, risultò in una maggioranza schiacciante a favore dell'unione alla Germania (oltre il 98% dei voti espressi), e un altro *referendum* fu annunciato per la Stiria, Mayr diede le dimissioni (1 giugno). Il motivo della tenacia tirolese nel perseguire questa linea politica fu così spiegato da Richard Steidle in una lettera personale a Mayr, nella quale si esprimeva la delusione provata in quella metà del 1921 dai circoli borghesi della provincia nei confronti di Vienna, dell'esito poco entusiasmante del lavoro costituzionale, dello stato austriaco nel suo complesso e non da ultimo dello stesso politico tirolese che si trovava al vertice del governo federale:

"E' un fatto - di cui magari voi a Vienna non vi rendete conto - che effettivamente nell'ancien régime di rado si è vista tanta pervicacia centralista, tanta arroganza e presunzione come adesso che c'è questa cosiddetta Costituzione federale. Se simili tentativi provenissero da un governo socialista, nessuno se ne meraviglierebbe, ma siccome proprio dal tempo della Tua nomina a Cancelliere la vicenda ha assunto una piega assai negativa, ne vengono a soffrire molto sia la Tua reputazione che la coesione del partito (...). Proprio tra i circoli che con maggior convinzione hanno sostenuto la causa tirolese, come per esempio gli ex-conservatori e simili, oggi non si esita a dire che, se non è possibile l'unione con la Germania, al Tirolo non rimane nulla di meglio che farsi annettere dall'Italia e riunirsi così ai sudtirolesi. Ma non solo il desiderio di riunificazione con i sudtirolesi è esplicitamente addotto a motivo, quanto piuttosto quello di liberarsi una buona volta dall'odiatissima gestione di Vienna, con la quale la gente non vuole più avere nulla a che fare. Questo atteggiamento, come detto, assume dimensioni addirittura virulente proprio negli ambienti di orientamento religioso e nazionalistico e io mi imbatto sempre più in persone che apertamente esprimono questa opinione (...). A dire il vero, non Ti avrei dovuto neppur dire tutto questo, perché io stesso non ho desiderio maggiore se non il dissolvimento fragoroso di questo stato impossibile e la liberazione del Tirolo da Vienna"⁵³.

Fu poi lo stesso Steidle a provocare un certo rumore all'inizio del 1922, quando pubblicamente dichiarò che i lavori preliminari per il distacco del Tirolo dalla federazione austriaca erano conclusi⁵⁴.

⁵³ Lettera di R. Steidle a Mayr del 25 maggio 1921, TLA, NMM/IV/2/706.

⁵⁴ R. SCHÖBER, *Staatliche Formierung und politische Entwicklung Tirols vom Zusammenbruch 1918 bis zu den Juli-Ereignissen 1927*, in "Geschichte und Gegenwart", a. X (1991), n.3, p. 209.

L'estremismo particolaristico testimoniato dal capo della *Heimatwehr* tirolese non si manifestò del resto solo nell'antagonismo tra Vienna e Innsbruck, ma anche a livello locale, per esempio tra il Tirolo settentrionale e quello orientale, la cui posizione isolata faceva ipotizzare per esso uno sviluppo a parte. Ancora nell'ottobre/novembre 1918 il consiglio comunale di Lienz aveva ventilato l'unione del distretto alla Carinzia, e nel corso della campagna elettorale dell'ottobre 1920 per la rappresentanza di questo territorio in seno al Consiglio nazionale, si era addirittura proclamata, senza l'approvazione di Innsbruck, una *Gau Osttirol* (Territorio del Tirolo orientale) indipendente e parte del nesso statale del Reich, peraltro prontamente disconosciuta dal governo di quel paese alla luce degli ostacoli di natura internazionale⁵⁵.

Si può quindi concludere che, fra le tradizionali "individualità provinciali" della Prima Repubblica, il Tirolo assunse sin dall'inizio un ruolo particolare. Il suo atteggiamento fu caratterizzato prima dalla preoccupazione e poi dalla rabbia per la perdita non tanto dei suoi territori meridionali di lingua italiana⁵⁶, quanto di quelli di lingua tedesca. In seguito pesarono molto sul piano psicologico ed emotivo lo sgradevole ricordo dello sfuggente atteggiamento mantenuto per decenni, prima della guerra, dal governo centrale sulla questione della nazionalità e dell'autonomia tirolese, come pure il ricordo dei reclutamenti coatti e delle requisizioni disposte da Vienna durante il conflitto. Anche per effetto della tradizione storico-politica e religiosa di questa terra, nei primi anni del dopoguerra l'atteggiamento del Bundesland tirolese nei confronti della Repubblica si ridusse effettivamente al livello poco lusinghiero espresso da Michael Mayr, il quale nel marzo del 1919 riteneva che "l'istinto popolare" tirolese non tendesse "tanto a congiungersi alla Germania quanto a staccarsi da Vienna"⁵⁷. Ad ogni modo il processo di ricomposizione parve svilupparsi con maggiori difficoltà sul piano emozionale che su quello giuridico, anche se solo nel 1953 il Consiglio regionale del Tirolo deliberò di cancellare dal Regolamento regionale del 1921 il passo relativo all'appartenenza provvisoria del Land alla Repubblica democratica d'Austria⁵⁸.

⁵⁵ M. GEHLER, *Die politische Entwicklung Tirols in den Jahren 1918 bis 1938*, in M. PIZZININI (a cura di), *Zeitgeschichte Tirols*, Innsbruck - Wien - Bozen 1990, p. 58; SCHÖBER, *Formierung*, cit., p. 209.

⁵⁶ Sarebbe interessante in questo contesto un esame della posizione dei "Welschtiroler" in merito ad un'eventuale "Repubblica del Tirolo". Tuttavia non esiste ancora uno studio sull'argomento.

⁵⁷ Verbali della conferenza del 24 marzo 1919.

⁵⁸ J. RIEDMANN, *Verfassungsentwicklung*, cit., p. 85.

PROGETTI DI AUTONOMIA ALLA CONFERENZA DI PARIGI. 1919-1920

Davide Zaffi

Lo scoppio della guerra mondiale viene da molti autori considerato come la brusca interruzione di un processo in corso nella Monarchia austro-ungarica che avrebbe portato progressivamente ad investire di sempre maggiore autonomia determinati gruppi e determinati territori¹. In particolare le laceranti contrapposizioni nazionali, che da oltre mezzo secolo turbavano la vita interna della Monarchia, sarebbero state in gran parte superate proprio tramite il più frequente ricorso ad ordinamenti autonomistici. Se la guerra sia scoppiata non da ultimo proprio a causa dell'incapacità della classe dirigente austriaca di governare tale processo oppure se esso sia stato bloccato dall'insorgere di imprevedibili avvenimenti esterni rappresenta un interrogativo storiografico ancora oggetto di dibattito. Nel presente contributo si vorrebbe evidenziare come la Conferenza della pace di Parigi, che ereditò il complesso problema di come regolare la convivenza interetnica nell'Europa centro-orientale, abbia anch'essa in diverse occasioni considerato l'opportunità di opzioni autonomistiche, pur su uno sfondo completamente diverso e pur se limitata nella sua libertà decisionale da una serie di *faits accomplis*. Si cercherà inoltre di mettere in luce, almeno nelle loro linee fondamentali, i motivi ispiratori e il contenuto dei più importanti progetti di autonomia sottoposti alla valutazione della Conferenza da parte delle varie delegazioni.

I lavori parigini si aprirono in un contesto politico apparentemente favorevole all'idea dell'autonomia. Convinti che nell'area danubiana si dovessero introdurre soluzioni autonomistiche più conseguenti ed ampie di quelle fino ad allora sperimentate si dichiaravano infatti non solo coloro che parteggiavano per il mantenimento di una entità politica sovranazionale, ma anche i sostenitori di una suddivisione dei territori ex-asburgici in stati nazionali del tutto indipendenti fra loro. Tale concordanza era molto significativa, anche al di là del fatto che i primi², si ponessero essi in una maggiore o minore continuità politica con la Monarchia, a fine 1918 non avevano ormai più reali spazi

¹ Vedi i contributi di Urbanitsch e Slapnicka in questo stesso volume.

² Valgano per tutti H. LAMMASCH, *Aus meinem Leben. Friedensversuche mit Präsident Wilson*, Wien 1922 e O. JÁSZI, *A Monarchia jövője*, Budapest 1918, pp. 52-70. Lammasch e Jászi erano rispettivamente primo ministro cisleitano e ministro delle nazionalità ungherese nell'ottobre 1918.

di manovra. I secondi, vale a dire gli esponenti delle nazionalità che si accingevano ad assumere la guida degli stati successori, ebbero invece modo di indicare concretamente i casi nei quali erano disposti a riconoscere piena legittimità alle richieste autonomistiche. I cecoslovacchi, ad esempio, prospettarono ufficialmente l'autonomia per la Rutenia e, con più sfumature, per il gruppo tedesco-boemo³; i rumeni affermarono di volerla applicare nei territori acquisiti dalla Romania verso occidente⁴; i polacchi la proclamarono per la Galizia orientale⁵.

In questo orientamento i rappresentanti a Parigi dei popoli centro-orientali erano incoraggiati da prese di posizione delle grandi potenze che sembravano pregiudizialmente favorevoli verso soluzioni di questo tipo. In diverse occasioni gli occidentali, e in particolare le delegazioni anglo-sassoni, giunsero infatti a porre la concessione dell'autonomia come condizione per il riconoscimento di acquisizioni territoriali.

Tuttavia proprio il fatto che durante la Conferenza il ricorso a progetti di autonomia sia stato così ampio e frequente consiglia, in modo non tanto paradossale, che l'esame di questi venga condotto con occhio particolarmente critico. Nelle condizioni dell'immediato dopoguerra la relativa disponibilità dei nuovi stati centro-orientali ad aderire all'idea di ampie autonomie all'interno dei loro confini poteva facilmente assumere un valore solo strumentale. La promessa dell'autonomia -anche se non definita in modo concreto- aiutava da un lato a superare o, meglio, a mitigare l'opposizione di principio dei nuovi cittadini allogliotti e, dall'altro lato a dimostrare di fronte alle grandi potenze dal cui volere dipendeva l'assegnazione di intere regioni, che i governi dei

³ Cfr. i celeberrimi *memoranda* cechi III e VI del 1919 in H. RASCHHOFFER, *Die Tschechoslowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenz von Paris*, Berlin 1937, pp. 84-108 e, rispettivamente, 206-220. Il primo di questi è riportato in originale anche nel più accessibile F. LEONCINI, *I Sudeti e l'autodeterminazione. 1918-1919*, Padova 1973, pp. 55-66.

⁴ Cfr. la lettera di Brătianu (capo-delegazione rumena) a Berthelot (presidente della Commissione per i nuovi stati) del 27 maggio 1919, riportata in *Desăvîrșirea unități național-statale a poporului român*, Bucarest 1986, vol. III, p. 390. In precedenza i rumeni transilvani, nella proclamazione del 1° dicembre 1918 con cui si dichiarava l'unione dei loro territori al regno di Romania, avevano assicurato che le "nazioni coabitanti" avrebbero ricevuto ampia tutela di legge per un autonomo sviluppo: "...Ogni popolo avrà istruzione, amministrazione e scuola nella propria lingua, assicurata da individui scelti al suo interno, e ogni popolo avrà diritto ad avere rappresentanti nei corpi legislativi e nel governo del Paese in proporzione al numero delle persone che lo compongono...". Testo completo dei deliberati di Alba Iulia in I. CLOPOTEL, *Revoluția de la 1918*, Cluj 1936, pp. 121-123.

⁵ Vedi le dichiarazioni del capo della delegazione polacca Paderewski davanti al Consiglio supremo della Conferenza il 5.6.1919. Riportato in P. MANTOUX, *Les délibérations du Conseil des Quatre*, Parigi 1945, vol. II, p. 308.

nuovi stati erano lontani da eccessi nazionalisti e meritavano la fiducia della comunità internazionale. D'altro canto però un uso strumentale dell'idea autonomista non era escluso neppure nel caso delle grandi potenze e su questo aspetto merita che ci si soffermi più diffusamente.

Uno dei principali obiettivi che esse apertamente perseguivano a Parigi consisteva nel creare nei paesi nell'est europeo le condizioni adatte per la piena affermazione del modello di stato liberal-nazionale e precisamente nelle forme dello stadio evolutivo in cui questo si trovava in occidente nel secondo decennio del secolo, in una fase cioè che si potrebbe definire di ulteriore espansione interna. Sotto questo punto di vista le grandi potenze si presentavano direttamente come modelli da imitare, pur con tutte le differenze rilevabili fra i loro ordinamenti. E' appena il caso di ricordare la tradizionale organizzazione centralistica di Francia e Italia; ma anche nei due paesi anglosassoni erano in atto, già da diversi decenni, processi tendenti a privilegiare il centro rispetto alle periferie e a promuovere una corrispondente nazionalizzazione della politica. Non è possibile affrontare qui diffusamente questo tema, ma sarà sufficiente ricordare, a testimonianza di una ben precisa tendenza, che nel 1913 negli Stati Uniti era stato adottato il XVII emendamento costituzionale il quale sottraeva alle assemblee legislative degli stati l'elezione dei senatori per affidarla direttamente al corpo elettorale, mentre in Gran Bretagna si completava uno sviluppo lungo il quale, per usare un'efficace formula riassuntiva, "La concezione dominante nel medioevo, secondo la quale il deputato rappresentava una località, più tardi sostituita con l'idea *whiggish* che si dovesse rappresentare una specifica sintesi fra la località e la nazione, venne definitivamente soppiantata dall'ideale radical-democratico di rappresentare un particolare programma nazionale"⁶.

In tale contesto l'invito a considerare i benefici di assetti autonomistici rivolto dalle grandi potenze ai nuovi stati, rischiava di rimanere puramente teorico, privo di contenuti, poiché non esprimeva una reale adesione ai principi che quegli assetti potevano vivificare, ma costituiva piuttosto un ammonimento alla moderazione, a non sopravvalutare le proprie forze aggregative. Non era l'omologazione politica dei cittadini e la nazionalizzazione dei loro orizzonti culturali che le grandi potenze intendevano prevenire all'est, quanto piuttosto i pericoli che sarebbero derivati dall'iniziare una tale opera senza disporre di classi dirigenti dotate delle risorse spirituali e delle capacità necessarie al compito. Gli occidentali diedero insomma l'impressione di evocare soluzioni autonomistiche senza riconoscere ad esse il valore di fattori politici fondanti, ma piuttosto come

⁶ S.E. FINER, *The Contemporary Context of Representation*, in H. BOGDANOR, *Representatives of the People?*, Hants 1985, p. 286.

correttivi destinati ad attenuare in qualche misura le aporie dell' assetto per stati nazionali che si apprestavano a sancire nell'area danubiana. Non per nulla taluni progetti messi a punto a Parigi dalle grandi potenze circoscrivevano la durata degli istituti autonomistici ad un periodo determinato. In questi casi all'autonomia veniva attribuita programmaticamente una funzione transitoria, in attesa del momento in cui i nuovi stati avessero raggiunto il grado di legittimazione e di consolidamento che avrebbe loro permesso di procedere, con ben maggiori prospettive di riuscita, alla completa integrazione di tutti i cittadini in una realtà politica accettata ormai come dato definitivo.

E' inoltre opportuno considerare che se pure la Conferenza del 1919-20 diede origine, per molti aspetti, ad un nuovo modo di intendere e praticare i rapporti internazionali, è altrettanto vero che anch'essa veniva a porsi nel solco di processi storici di lunga durata. In particolare neppure a Parigi venne sottoposto a critica, ed anzi si rafforzò, quel particolare rapporto politico fra ovest ed est europeo che aveva caratterizzato gran parte del XIX secolo e che era consistito nella progressiva adozione all'est dei caratteri dell'organizzazione statale formatasi all' ovest. Nel corso dell' Ottocento le tappe della definizione dei confini statali nei Balcani erano state scandite dalle pressioni esercitate dalle grandi potenze sui nuovi stati affinché questi espressamente aderissero ai principi liberali di rappresentanza, in primo luogo elettorali e parlamentari, in vigore negli stati occidentali. Le grandi potenze non si erano limitate a fissare i confini dei nuovi stati ma avevano anche imposto loro di essere costituzionali secondo l'accezione del tempo⁷.

E' ben vero che a Parigi la sterminata quantità di problemi che premevano per decisioni rapide e possibilmente durature e il ritmo spesso frenetico e disordinato con cui si lavorava permisero solo eccezionalmente che nelle discussioni in tema di autonomia si esplicitassero i principi dottrinali e programmatici a cui si ispiravano le diverse delegazioni. Tuttavia taluni orientamenti generali sono senz'altro individuabili.

Già taluni contemporanei criticarono il fatto, ad esempio, che la Conferenza non avesse tenuto in alcuna considerazione gli esiti dei numerosi studi condotti sul tema dell'autonomia in epoca prebellica⁸. Si lamentava, e tale obiezione riecheggia anche in tempi recenti⁹, che pur discutendo sugli assetti

⁷ Cfr. B. JELAVICH-CH. JELAVICH, *The Establishment of the Balkan National States (1804-1920)*, Seattle-London 1977, in particolare pp. 50-1; 114-122; 158-167 e 229-234.

⁸ L. EPSTEIN, *Der nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem*, Berlin 1922, p. 11.

⁹ Vedi, ad es., H. TICHY, *Die Minderheitenschutzbestimmungen des Staatsvertrages von Saint Germain in ihrem historischen Umfeld*, in "Christliche Demokratie", n.1 (1990), pp. 13-25.

dell' Europa danubiana la Conferenza avesse completamente trascurato la legislazione imperiale e quella dei singoli Länder che pure, in qualche caso, avevano codificato soluzioni autonomistiche di un certo rilievo. Appare tuttavia antistorico voler sottoporre a critica la Conferenza per la mancata valorizzazione di tali elementi. Al termine del conflitto mondiale il fallimento dell' Austria asburgica veniva generalmente ricondotto, a torto o a ragione, proprio alla mancanza di una risposta adeguata alle richieste di autonomia avanzate a suo tempo dai vari gruppi nazionali e rimaste, per percezione comune, in larga misura insoddisfatte fino alla fine.

Le esperienze raccolte in epoca asburgica non si vanificarono però del tutto. Esse furono riprese in maggiore o minore misura nei progetti di autonomia presentati a Parigi dagli ex-sudditi austriaci: questo vale sia per quelli che parteciparono alla Conferenza come vincitori, sia per quelli che vi giunsero come sconfitti. Pur nella diversità e, talora, nella contrapposizione delle loro proposte concrete, essi erano accumulati da una sensibilità e un atteggiamento che li distingueva dai delegati occidentali. Mentre per chi aveva vissuto nella Monarchia ogni discorso autonomistico si incentrava sulla fondamentale questione della differenziazione per gruppi nazionali dei cittadini, per i rappresentanti delle grandi potenze a tale aspetto non era attribuibile una valenza politica tale da rendere necessarie sostanziali modifiche alla struttura politico-statale da essi patrocinata.

Per quanto attiene al primo orientamento, non v'è dubbio che il progetto più conseguente e chiaro di autonomia su base nazionale elaborato nel corso della Conferenza fu quello presentato dal *Joint Jewish Committee*, una delegazione *sui generis* sorta dalla fusione di numerose rappresentanze ebraiche convenute a Parigi da diversi paesi¹⁰. Alla guida del *Jewish Committee* si trovavano due prestigiosi esponenti della vita pubblica americana, Julian Mack e Louis Marshall che avevano un collegamento diretto con i vertici della delegazione statunitense. Entrambi posero tutta la loro influenza al servizio degli ebrei dell'est europeo, la cui situazione, sullo sfondo della creazione di nuovi stati nazionali, era certamente molto complessa e difficile. Dai documenti preparati in seno al *Jewish Committee* emerge in effetti un concetto di autonomia personale modellata sugli specifici bisogni degli ebrei della ex-Monarchia asburgica (in particolare della fascia di territorio che da ovest ad est andava dalla Boemia alla Bucovina), e

¹⁰ Non vi avevano però aderito gli ebrei francesi e inglesi. Sia l' *Alliance israélite* di Parigi che il *British Committee* erano sostenitori di un approccio nettamente occidentale che essi ritenevano valido anche per gli ebrei nell'est europeo: accanto al consapevole mantenimento delle tradizioni religiose essere disposti ad una piena adesione politica, "nazionale" allo stato di residenza. Cfr. N. FEINBERG, *L' action de la délégation juive auprès de la Conférence de la Paix de Paris*, Parigi 1929, pp. 36-7.

della parte della Polonia annessa all' Impero zarista. Vasti circoli ebraici di queste regioni negli anni prebellici avevano fatto proprio il dibattutissimo principio dell' autonomia nazionale non senza adattarlo, tuttavia, alle peculiarità del loro gruppo, vale a dire purgandolo da tutte le ambiguità collegate ad un qualche elemento territoriale¹¹. Gli ebrei erano infatti ben consapevoli che sarebbero rimasti in condizione di minoranza comunque fossero stati tracciati i confini territoriali delle unità amministrative eventualmente introdotte nella Monarchia seguendo il criterio nazionale. E ciò non solo per motivi oggettivi, a causa cioè della particolare dislocazione del loro gruppo, ma anche per motivi politici. Il maggior peso contrattuale delle altre nazionalità (tedesca, ceca, polacca, ecc.) nei confronti del governo di Vienna dava a queste prospettive molto più concrete di riuscire a disegnare confini di distretto a loro favorevoli facendo passare in secondo piano, se del caso, anche rilevanti presenze ebraiche.

Alla vigilia della guerra e, in previsione di epocali mutamenti in maniera ancora più intensa durante la stessa, autori ebrei si erano così impegnati a tracciare le linee lungo le quali auspicavano che si strutturasse l'organizzazione nazionale del gruppo ebraico e, per analogia, degli altri gruppi nazionali. Nei dettagli le varie proposte naturalmente divergevano, ma si potevano rilevare anche non pochi elementi comuni. In primo luogo si rivendicava per l'autonomia ebraica un contenuto francamente politico che oltrepassasse i pur importanti ambiti del culto e della cultura in genere. Le tradizionali comunità religiose ebraiche venivano viste come base per la creazione di parallele comunità nazionali alle quali gli ebrei registrati presso le prime avrebbero dovuto *obbligatoriamente* appartenere. Le comunità nazionali così costituite avrebbero successivamente dato vita ad una federazione su scala statale, cui doveva venire riconosciuta la qualità di persona giuridica di diritto pubblico ed essere attribuita una serie di diritti corporativi. Tale corporazione nazionale avrebbe avuto il compito di regolare tutte le questioni culturali, sociali ed economiche del gruppo e a questo fine la legge le avrebbe riconosciuto la facoltà di imporre e riscuotere imposte. Al vertice della corporazione gli ebrei avrebbero eletto una loro rappresentanza politica, una sorta di parlamento che avrebbe partecipato, assieme alle rappresentanze degli altri gruppi, alla legislazione statale solo per le questioni comuni a tutti i cittadini. Tale consequenzialità non era rinvenibile presso tutti gli autori, ma sulla volontà di dotare di facoltà corporative il gruppo ebraico anche a livello statale, oltretutto locale, vi era un ampio consenso¹².

¹¹ Cfr. la critica ai distretti nazionali proposti da Renner in A. BÖHM, *Programmziele der jüdischen Nationalpartei*, in "Selbstwehr", n. 37 (1912). Su Renner vedi infra.

¹² La letteratura ebraica prebellica sul tema è vastissima. Ci si è qui rifatti in particolare a M. ROSENFELD, *Die Juden in Österreich*, Czernowitz 1912. Prese di posizione quali quelle qui esposte

Non va dimenticato del resto che, sia pure in ambito tutto sommato periferico, gli ebrei erano già stati riconosciuti quale gruppo nazionale nella Monarchia. La riforma della legge elettorale provinciale adottata nel 1909 dalla Dieta della Bucovina nell'introdurre i catasti elettorali su base nazionale ne aveva riservato uno per gli ebrei e, di conseguenza, aveva loro assicurato una quota fissa di seggi nella Dieta. Una legge successiva, riguardante il regolamento dietale, aveva assegnato al gruppo ebraico, alla pari che agli altri gruppi nazionali del Land, un potere sospensivo sulle leggi provinciali in determinate materie¹³.

Il complesso delle disposizioni facenti parti del cosiddetto "compromesso bucovino" vennero, come noto, respinte dal governo di Vienna per prevenire analoghe, o più radicali, rivendicazioni di gruppi ebraici in altri Länder. Già a Czernowitz, del resto, in occasione del dibattito dietale sul compromesso, si era a chiare lettere affermato che "il catasto per le elezioni provinciali è per noi solo il primo passo verso l'autonomia nazionale, dalla quale soltanto ci aspettiamo difesa e salvezza"¹⁴. Di fronte alla decisa opposizione del governo imperiale, la Dieta bucovina si piegò ad incorporare gli ebrei nel catasto elettorale del gruppo tedesco. Ma fra i due gruppi venne contemporaneamente raggiunto un accordo in vista delle elezioni del 1911. Sulla base di tale accordo una parte dei seggi ufficialmente spettanti al solo gruppo tedesco venne destinata a quello ebreo. E, nella sua prima seduta, la nuova Dieta deliberò che, quanto meno *de facto*, essa avrebbe trattato i deputati ebrei quali rappresentanti di un gruppo nazionale a sé stante¹⁵.

La forte consapevolezza nazionale degli ebrei dell'est costituiva l'*humus* culturale e politico, di cui le vicende prebelliche in Bucovina sono esemplari, dal quale sorse il progetto di autonomia nazionale della delegazione ebraica alla Conferenza di Parigi. Esso venne consegnato da Marshall alla delegazione americana a fine aprile, quindi lo stesso Wilson si incaricò il 1° maggio di sollevare la questione in sede di Consiglio supremo.

Non è qui necessario soffermarsi diffusamente sul percorso compiuto dal progetto durante le varie fasi della Conferenza, tanto più che in argomento

non erano certo indiscusse ed incontravano opposizioni di principio sia fra molti sionisti (che non vedevano un futuro nei paesi europei) che fra coloro che, negando valenza nazionale al gruppo ebraico, venivano polemicamente definiti come assimilazionisti. Non c'è dubbio, tuttavia, che queste idee fossero largamente rappresentative come dimostra, tra l'altro, proprio l'azione del *Jewish Committee* a Parigi.

¹³ Testo delle leggi menzionate in R. WAGNER, *Der Parlamentarismus und der nationale Ausgleich in der ehemals österreichischen Bukowina*, München 1984, pp. 189 ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 174.

¹⁵ Cfr. *Die Juden in der Bukowina*, Gerusalemme 1952, p. 63.

sono disponibili studi assai dettagliati¹⁶, ma è forse opportuno cercare di enunciarne i punti maggiormente significativi. La prima parte del testo conteneva rivendicazioni di carattere generale. Vi si chiedeva, in sostanza, che ogni stato, di cui alla Conferenza si sarebbe sancita la creazione o un cospicuo incremento territoriale, venisse tenuto, tramite apposito trattato internazionale, a rispettare “la vita e la libertà di tutti gli abitanti (non solo dei cittadini *n.d.a.*) senza discriminazioni di nascita, razza, nazionalità, lingua o religione”. La seconda parte, più specifica, sollecitava il riconoscimento di ogni minoranza nazionale quale persona giuridica autonoma (“distinct legal entity”) nel quadro dell’ordinamento statale. Alle persone giuridiche in parola andava destinata una parte del bilancio statale, regionale e municipale calcolata in modo proporzionale al numero dei membri della minoranza da esse rappresentate. I fondi sarebbero stati gestiti autonomamente secondo gli specifici bisogni delle comunità in campo educativo, sociale e assistenziale. Nel progetto ebraico la suddivisione della popolazione in corporazioni nazionali aveva importanti riflessi sulla stessa struttura istituzionale dello stato. Così, la distribuzione dei seggi delle assemblee elettive di qualsiasi grado si sarebbe effettuata tenendo conto dell’incidenza percentuale dei singoli gruppi nazionali sulla popolazione residente nell’area in cui si svolgevano le elezioni. Nel *memorandum* che accompagnava e illustrava il testo del progetto, la delegazione ebraica a Parigi asseriva che solo questa misura poteva garantire la difesa efficace e pacifica delle sfere di autogoverno spettanti alle minoranze nazionali. La concezione che sottostava a simili richieste era indicata nello stesso *memorandum*: agli stati centro-orientali mancava l’omogeneità della popolazione riscontrabile in occidente e l’unica via per favorire la loro stabilità era provvedere a che essi “continuassero ad essere federazioni di nazioni che assieme formano lo stato”¹⁷.

Il *Jewish Committee* aveva in questo modo presentato un progetto che, ispirato ad un’idea ben precisa e corrispondente a reali necessità, disponeva di una notevole compattezza interna. I sostenitori del progetto dovevano però chiedersi se esso fosse compatibile con gli orientamenti ideali e gli interessi concreti dei rappresentanti delle grandi potenze, da cui dipendeva in ultima istanza se tentarne o meno la realizzazione.

Una risposta indiretta a tale quesito poteva trovarsi già negli scritti scientifici e giornalistici di Wilson apparsi attorno al cambio di secolo. In essi era

¹⁶ Cfr. E. VIEFHAUS, *Die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz*, Marburg 1960 e il più recente K.N. LUNDGREEN, *The Polish Problem at the Paris Peace Conference*, Odensee 1979, pp. 304-6 *passim*.

¹⁷ Testo del progetto e del memorandum del *Jewish Committee* in D. MILLER, *My Diary at the Paris Peace Conference*, Washington 1923, vol. IX, pp. 187-198.

illustrato non solo il pensiero del futuro presidente della Conferenza di Parigi, ma, in larga misura, anche quello che all'epoca era l'atteggiamento dei circoli intellettuali e politici d'oltre oceano riguardo al problema delle autonomie. Wilson, per lunghi anni professore di scienze sociali all'Università di Princeton, aveva trattato in particolare delle diverse forme di stato e di governo in un ampio lavoro pubblicato con successo nel 1898¹⁸ e in breve tempo tradotto in diverse lingue anche in Europa. Nell'opera il termine di autonomia non ricorreva spesso, e le osservazioni al riguardo risultavano per di più frettolose, ma in compenso amplissimo spazio era riservato al rapporto fra stato federale e (con)federazione, e da qui, per analogia, si potevano trarre indicazioni sufficientemente chiare sulla sua sensibilità e sulle sue posizioni relativamente al pluralismo istituzionale che molti progetti politici nell'Austria del tempo comprendevano sotto il concetto di autonomia.

Lo studio analitico dell'esperienza storica americana, più che generali riflessioni teoriche, aveva reso familiare a Wilson la complessa dinamicità del rapporto tra federazione e unità federata¹⁹. Secondo il futuro presidente degli Stati Uniti fra la prima e la seconda non vi era alcuna gerarchia di poteri, entrambe potendosi definire, nei rispettivi ambiti di competenza, come sovrane a pari titolo dato che "i loro poteri sono indipendenti e hanno in sé la loro ragione d'essere". La costituzione federale escludeva i singoli stati dall'esercizio di talune funzioni, ma quelle funzioni che essi esercitavano non derivavano dalla costituzione fondandosi invece "sui più autentici principi dell'auto-governo". Nella sfera loro riservata gli stati godevano di una legittimità propria ("self-originated authority") che né la costituzione né, tanto meno, la legislazione federale potevano ledere o modificare. Le leggi statali non erano inferiori a quelle federali, avevano solo una validità territoriale più limitata. Il governo di un sistema come quello federale degli Stati Uniti risultava così "doppio", ma non "duplice" in quanto le due parti, che rimanevano distinguibili, non erano separabili e si trovavano in una posizione di necessaria, reciproca integrazione²⁰.

L'ammissibilità, in un medesimo ordinamento nazionale, di una pluralità di legislazioni non subordinate le une alle altre era dunque ben presente nell'

¹⁸ W. WILSON, *The State. Elements of History and practical policy*, Princeton 1898. L'opera da me consultata è un'edizione del 1918, curata da E. Elliot e pubblicata a Boston.

¹⁹ L'autorevole giuspubblicista Déguit nella prefazione per l'edizione francese del libro rileva che Wilson, adottando un rigoroso procedimento analitico, evitava di discutere le teorie "sans doute ingénieuses et subtiles toujours, mais artificielles et vaines souvent" avanzate dai giuristi tedeschi del tempo in tema di sovranità. L. DÉGUIT, *Préface*, in W. WILSON, *L'Etat. Elements d'histoire et de pratique politique*, Parigi 1902, p. XI.

²⁰ W. WILSON, *op. cit.*, p. 297.

orizzonte culturale di Wilson, ma tale concezione risultava propriamente comprensibile solo se la si collocava entro i precisi limiti che lo stesso Wilson ripetutamente menzionava e che trovavano origine, in particolare, dall'estremo empirismo con cui egli affrontava la materia. La difficoltà per il futuro leader della Conferenza di Parigi sorgeva dal fatto che l'accennato principio della pluralità istituzionale valeva, ai suoi occhi, solo per individualità storiche (come erano, per l'appunto, le colonie americane) che non si erano improvvisamente ritrovate nelle condizioni di entità politiche sovrane ma vi erano giunte al termine di uno sviluppo lento e graduale, portando in sé le necessarie garanzie di continuità e stabilità. L'auto-governo degli stati federati si spiegava non tanto con la vastità del territorio degli Stati Uniti o con la varietà della popolazione, che rendevano di per sé difficile un'amministrazione centralizzata, quanto dalla consapevolezza politica che animava gli stati stessi. Per usare le parole di Wilson "non si tratta, in fondo, di una questione di sovranità o di qualche altra astrazione politica, ma è una questione di vitalità"²¹. In piena coerenza con tale approccio, Wilson riteneva che ad impedire che dalla esistenza su un territorio di due poteri entrambi supremi, non subordinati l'uno all'altro, derivassero conflitti o controproducenti immobilismi provvedessero "il buon senso e l'inclinazione conservatrice del paese"²².

Numerosi passaggi dell'opera di Wilson indicano, inoltre, come egli, in piena concordanza con il suo tempo, considerasse un netto progresso il superamento delle posizioni particolari dei diversi gruppi sociali e il loro confluire in una comune volontà politica. Discutendo dello sviluppo del senso di cittadinanza fra la popolazione degli Stati Uniti, egli lo interpretava come il progressivo affermarsi della tendenza di quest'ultima a divenire un popolo infine omogeneo. Superata la crisi del 1861-65, gli americani di fine secolo presentavano ormai, secondo Wilson, "gli stessi modi di vivere e di pensare". Proprio questa sempre più evidente uniformità nel modo di vivere e di pensare induceva Wilson a sostenere che gli americani erano divenuti "una nazione nel vero senso della parola"²³. In ciò il futuro presidente scorgeva una sostanziale differenza rispetto all'altro stato paradigmatico in quanto a tradizioni federali, la Svizzera: qui lo squilibrio di poteri a favore dei cantoni sancito dalla costituzione e radicato nella sensibilità politica dei cittadini, era tale da indurlo a scrivere che la confederazione elvetica "non è stata capace di giungere ad una

²¹ *The State and the Federal Government*, "North American Review", maggio 1908. Riportato in A. FRIED, *A Day of Dedication. The Essential Writings and Speeches of Woodrow Wilson*, New York 1965, p. 92.

²² W. WILSON, *op.cit.*, p. 299.

²³ *Ibidem*, p. 296.

organizzazione veramente nazionale”. Ma è utile notare che, per Wilson, la Svizzera non si trovava su un tragitto sostanzialmente diverso rispetto a quello compiuto dagli Stati Uniti, quanto piuttosto ad una tappa che questi ultimi avevano già superato. Gli svizzeri, alla pari degli americani nell’ epoca anteriore al 1861, avevano difficoltà ad ammettere il principio di una sovranità “doppia” e negavano l’attributo di sovrano alla confederazione, riservandolo esclusivamente alle singole unità federate. Da questo punto di vista la costituzione elvetica appariva “meno avanzata” di quella degli Stati Uniti, poichè resistenze assai forti avevano impedito che in Svizzera si assistesse al “logical development of the prerogatives of the federal power”. A giudizio di Wilson, tuttavia, era assai dubbio che questa situazione potesse dimostrarsi di ancora lunga durata nell’ evoluzione costituzionale elvetica: “la tendenza della storia e degli attuali fini della Svizzera è orientata inequivocabilmente verso la completa nazionalizzazione”²⁴.

Dalla pubblicazione dell’opera qui citata erano trascorsi, al momento dell’apertura della Conferenza di Parigi, più di vent’anni ma l’atteggiamento di fondo del presidente americano continuava ad ispirarsi largamente alle medesime convinzioni. Ora, quella sovranità che Wilson poteva descrivere come “doppia”, il principio, empiricamente riscontrato, della convivenza di ordinamenti egualmente primi, erano possibili nei rapporti fra corporazioni nazionali e governi di stati privi di storia, sorti da un’esplosione per molti inattesa, erano concepibili nell’ ambito di una “federazione di nazioni” come era stata presentata a Parigi dai rappresentanti delle minoranze ebraiche? E, inoltre, nel futuro assetto complessivo dell’Europa centro-orientale, erano politicamente auspicabili?

Non v’è dubbio che la delegazione americana, alla pari di quella britannica, fosse giunta alla Conferenza molto ben disposta verso l’idea di adottare precise forme di tutela in favore dell’elemento ebraico nell’Europa dell’est. Già nel dicembre 1918, prima della sua partenza dagli Stati Uniti, Wilson aveva ricevuto per un colloquio Marshall e altri esponenti dell’ebraismo americano autorizzandoli a dichiarare che il Presidente, in linea di principio, era favorevole alle richieste che in quella occasione gli erano state avanzate²⁵. La delegazione americana, come detto, portò poi effettivamente all’ordine del giorno della Conferenza il problema ebraico.

Il primo maggio 1919 il Consiglio supremo decise di istituire una “Commissione per i nuovi stati”²⁶ con l’incarico di redigere il testo di trattati speciali

²⁴ *Ibidem*, p. 391.

²⁵ N. FEINBERG, *op. cit.*, p. 11.

²⁶ P. MANTOUX, *op. cit.*, vol.I, p. 440.

per la tutela delle minoranze (ebraiche) che sarebbero stati fatti firmare da Polonia e Cecoslovacchia, nuovi stati appunto, ai quali successivamente vennero aggiunte Romania, Grecia e Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni in quanto stati "considerevolmente ingranditi". Fra i trattati speciali quello polacco, legato al trattato di pace con la Germania, era il più urgente, mentre per gli altri si poteva attendere che giungesse in discussione la pace con l'Austria e l'Ungheria (o, nel caso greco, con la Turchia).

Va ricordato che dal 24 aprile e fino al 5 maggio, vale a dire nei giorni in cui la Conferenza cominciò a valutare nel merito il *memorandum* del *Jewish Committee* e prese le prime decisioni al riguardo, Orlando e l'intera delegazione italiana rimasero assenti dalla capitale francese in segno di protesta per l'opposizione incontrata presso gli alleati nella questione di Fiume. In quel cruciale periodo della Conferenza mancò dunque il contributo degli italiani, anche se poi, al loro ritorno a Parigi, essi si adoperarono lealmente, nei limiti delle loro possibilità, per fare accettare ai paesi centro-orientali le decisioni nel frattempo prese in materia dagli altri membri del Consiglio. Anche Clemenceau fu scarsamente propositivo. La sua posizione era resa difficile dal fatto che mentre sul piano personale egli si rendeva perfettamente conto che qualche misura a protezione delle minoranze dell'est, in specie quella ebraica, era quanto mai opportuna, le esigenze della *Realpolitik* non gli lasciavano su questo terreno grande spazio di manovra. I nuovi stati centro-orientali nelle intenzioni della diplomazia francese avrebbero dovuto non solo costituire un'efficace barriera all'estensione del comunismo verso occidente ma anche svolgere quel ruolo antitedesco che fino ad allora era stato assicurato alla Francia dall'Impero russo. In una situazione così delicata era opportuno evitare ogni decisione che potesse intaccare la compattezza delle nuove compagini statali.

Ne risultò che la discussione sulla autonomia per gli ebrei, e di riflesso per le altre minoranze dell'est, si svolse per lo più fra i rappresentanti delle potenze anglosassoni. A dare un precisa direzione al dibattito sulle richieste ebraiche fu lo stesso Wilson che chiarì fin dall'inizio, cioè nella seduta del 1° maggio, quali fossero, a suo giudizio, i termini della questione. Egli si disse del tutto d'accordo a che venissero elaborate disposizioni e meccanismi internazionali a tutela degli ebrei nei nuovi stati (il che costituiva pur sempre un enorme passo in avanti rispetto all'epoca prebellica), ma tenne a rilevare che "non mi piace che si richieda una sorta d'autonomia per le minoranze nazionali". Discutendo i singoli punti del progetto ebraico, e in particolare la gestione autonoma delle scuole, Lloyd George fu anche più esplicito affermando di ritenere che "nulla sarebbe più pericoloso" del dare vita ad una "specie di stato nello stato". E' noto che il primo ministro britannico era molto orgoglioso delle sue origini gallesi e che si era impegnato con una certa tenacia ad impa-

rare la lingua dei suoi avi, così che ci si sarebbe potuto attendere da lui qualche comprensione per specifici bisogni culturali delle minoranze. Il fatto è che gli ebrei avevano presentato, e realmente percepivano, i loro postulati come aspirazioni politiche e avevano con ciò spostato la discussione su un terreno dove i cittadini britannici, per quanto ben disposti, non potevano seguirli. Alla luce del *memorandum* ebraico l'autonomia non appariva come il risultato di una delega di poteri dello stato, per quanto ampia, ma aveva i tratti di una disponibilità, per dir così, originaria. Coerentemente a tale visione assimilazionista e rigorosamente anti-corporativa, il Consiglio supremo diede incarico alla Commissione per i nuovi stati di prendere il progetto del *Jewish Committee* come base di lavoro per il trattato speciale con la Polonia ma di sopprimervi tutti i passaggi che potessero evocare figure di diritto pubblico rappresentative delle minoranze.

Nel corso dell'audizione del 17 giugno dei membri della Commissione convocati in Consiglio per esporre i risultati dei lavori condotti fino ad allora, si sviluppò una interessante discussione sulla richiesta di una incondizionata autonomia scolastica per il gruppo ebraico. La Commissione per i nuovi stati aveva elaborato un testo sostanzialmente in linea con le indicazioni ricevute ma che tuttavia prevedeva ancora l'impegno dello stato polacco a mettere a disposizione degli alunni ebrei scuole pubbliche la cui gestione, fatto salvo il rispetto di taluni parametri educativi fissati dal governo centrale, sarebbe stato assicurato da "committees" composti da esponenti della comunità ebraica. Il rappresentante britannico in Commissione Headlam-Morley fece presente che egli aveva proposto senza successo che la parola *committees* venisse sostituita con quella di *persons*, dato che, a suo giudizio, il primo termine poteva suscitare qualche apprensione fra la popolazione polacca. Balfour, anch'egli presente all'incontro, disse di condividere la posizione di Headlam-Morley e propose perciò di lasciare la parola *committee* scelta dalla Commissione ma di farla precedere dall'aggettivo "local". Ciò allo scopo di mettere bene in chiaro che dette comunità dovevano resistere alla tentazione di riunirsi in un unico consorzio su scala statale capace di trattare, in certo senso, alla pari con il governo sulle quote spettanti ai cittadini ebrei per questioni scolastiche. E se pure le comunità locali si fossero federate, il governo non sarebbe stato tenuto a riconoscere l'organizzazione che ne sarebbe derivata. Le comunità locali avrebbero prevedibilmente solo gestito i fondi assegnati dallo stato poiché, dati i loro limiti, non avrebbero certo potuto sviluppare una politica culturale e scolastica parallela, vale a dire davvero autonoma. Wilson notò che negli Stati Uniti gli ebrei si avvalevano delle stesse scuole in cui studiavano i figli di tutti gli altri americani ed era probabilmente proprio grazie a ciò che essi in America, alla pari che negli altri paesi occidentali, erano divenuti ottimi cittadini.

L'esperienza dimostrava come fosse nell'interesse ben inteso degli stessi ebrei che non si erigessero barriere su questo campo²⁷.

Era dunque pienamente giustificato quanto Clemenceau, nella sua veste di presidente della Conferenza, scrisse in una lettera inviata al capo della delegazione polacca a Parigi per illustrargli le finalità e la portata del trattato speciale: "Les clauses proposées ont été limitées au minimum indispensable (...) Ces clauses ne doivent créer aucun obstacle à l'unité politique de la Pologne: elles ne constituent nullement une reconnaissance des Juifs en tant que communauté politique autonome ou séparée à l'intérieur de l'Etat polonais"²⁸.

Nel testo finale del trattato con la Polonia, oltre al citato articolo sulla cultura e l'istruzione scolastica, modificato come detto, in favore degli ebrei era rimasta in effetti solo una disposizione relativa al divieto di tenere elezioni o censimenti di sabato. Tale disposizione va anch'essa vista, storicamente, più come un invito al governo polacco a non adottare misure volte ad escludere una parte dei cittadini dal voto, che come la concessione di un privilegio per gli ebrei. In certo senso si potrebbe affermare che il trattato successivamente detto delle minoranze assumeva in primo luogo una funzione di tutela verso il debole stato polacco, anche conto la volontà della sua classe dirigente, poiché incoraggiava, nelle intenzioni delle potenze occidentali, l'integrazione.

Per gli anglosassoni non era decisivo che le minoranze godessero della garanzia di un'autonomia speciale, ma che fossero rimossi gli ostacoli che potevano pregiudicarne la partecipazione a pieno titolo alla vita civile e politica del paese. Di conseguenza i restanti articoli del trattato con la Polonia, che non riguardavano più solo gli ebrei ma tutte le minoranze presenti sul territorio della rinata repubblica, prevedevano, tra l'altro, un generale divieto di discriminazioni e alcune garanzie per l'acquisto della cittadinanza e l'uso della lingua in ambiti pubblici.

I modestissimi accenni ad una tutela speciale per gli ebrei inseriti nel trattato con la Polonia non vennero ripresi nei successivi trattati con i nuovi stati o negli articoli per le minoranze inseriti nei trattati di pace con paesi vinti. Il motivo non era certo da ricercarsi nella mancanza di minoranze ebraiche in questi paesi o nel fatto che esse solo in Polonia avessero da temere qualche

²⁷ *Papers on Foreign Policy of the United States*, Washington 1944, vol. VI, pp. 625-6. La formula adottata nella redazione finale (art. 10) recitava: "Educational committees appointed locally by the Jewish communities of Poland" ovvero "Comités scolaires désignés sur place par les communautés juives de Pologne". Testo del trattato speciale con la Polonia in A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967, vol. II, pp. 604-606.

²⁸ Testo della lettera in N. FEINBERG, *op. cit.*, pp. 115-120, qui p. 119.

discriminazione²⁹. Il fatto è che la Conferenza, dopo la partenza di Wilson da Parigi e i sempre più vistosi disaccordi fra le grandi potenze sui risultati nel frattempo raggiunti, non aveva più l'autorevolezza né la forza per imporre decisioni troppo impopolari³⁰. Sia i governi che l'opinione pubblica dei nuovi stati erano, senza eccezioni, contrarissimi a misure speciali in favore degli ebrei e le grandi potenze, desiderose di non compromettere le loro relazioni con detti paesi, quasi gareggiarono durante l'estate-autunno del 1919 nel limitare la portata originaria del loro impegno in favore di questa minoranza. Tale nuovo orientamento si impose perfino nel caso della Romania la cui politica volta a scoraggiare l'immigrazione ebraica dalla vicina Russia aveva suscitato ancora nei primi anni del secolo forti e ripetute proteste in Europa e negli Stati Uniti³¹. Il 20 giugno l'ambasciatore francese a Bucarest avvertiva il suo governo della scarsa probabilità che la Romania potesse essere indotta a firmare il trattato speciale poiché "l'unanimité de l'opinion (...) est résolument opposée (aux) (...) clauses relatives à la garantie des droits des minorités" e lasciava intendere che non era opportuno che fosse proprio la Francia, la sorella latina, ad impuntarsi sulla questione³². Qualche giorno dopo il collega inglese dalla stessa capitale suggeriva a Londra che, di fronte al "generale e fiero risentimento" dei rumeni, "queste clausole (riguardanti gli ebrei *n.d.a.*) andrebbero riviste"³³.

Il mutato atteggiamento delle grandi potenze non poté non riflettersi sui lavori della Conferenza e, anzi, visto il ruolo preponderante che esse vi giocavano, ci si può sorprendere che ancora per qualche mese il Consiglio supremo abbia cercato d'imporre l'iniziale punto di vista. Solo il 30 novembre il maggiore organo decisionale della Conferenza, dopo aver tentato di indurre alla

²⁹ Nel caso dell'Austria fu comunque decisivo il buon grado di integrazione raggiunto dagli ebrei. Nella seduta del 26 maggio del Consiglio supremo Wilson pose la questione se non fosse opportuno inserire norme in favore degli ebrei anche nel trattato con l'Austria, quanto meno "per evitare di offendere i polacchi", per non dare cioè a questi ultimi l'impressione di una particolare diffidenza nei loro confronti. L'idea di Wilson non trovò però consensi e del resto il presidente americano convenne che la situazione degli ebrei in Austria era tutto sommato buona. N. ALMOND, *The Treaty of Saint-Germain. A documentary History of its Territorial and Political Clauses*, Stanford 1935, p. 562.

³⁰ Balfour notava in Consiglio il 26 luglio che "...Le Potenze che otto mesi fa dominavano il mondo non potrebbero al momento attuale imporsi su un esercito di 100.000 uomini". C. L. MOWAT, *The New Cambridge Modern History*, Cambridge 1968, vol. XII, p. 225.

³¹ Cfr. J. FOUQUES-DUPARC, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Parigi 1922, pp. 100-110.

³² Beaupoil de Saint-Aulaire a Pichon, 20.6.1919, in *Desăvîrșirea*, cit. doc. 637, p. 457.

³³ Rattigan a Balfour 27.6.1919, in *ibidem*, doc. 641, p. 462.

firma il governo rumeno con una serie di pressioni culminate in veri e propri *ultimatum*, deliberò di sopprimere gli articoli riguardanti gli ebrei dal trattato speciale che venne poi firmato il 10 dicembre. Il rappresentante americano Wallace in Consiglio si oppose a lungo a questa decisione e alla fine tenne dissociarsene ufficialmente, ma alla luce del voto negativo del Senato di Washington sul trattato di pace con la Germania, che metteva in discussione tutto il lavoro svolto a Parigi dalla delegazione americana, la posizione di quest'ultima si era molto indebolita e non le permetteva più di influire in modo rilevante sui lavori della Conferenza.

Se il percorso compiuto dalla richiesta di autonomia degli ebrei può essere adeguatamente ricostruito, qualche difficoltà interpretativa³⁴ è offerta invece dalle decisioni riguardanti l'autonomia di talune minoranze del sud-est europeo, in particolare dei sassoni transilvani e degli szekler, dei cutzo-valacchi e dei musulmani (considerati quali minoranza nazionale e non solo religiosa). La Commissione per i nuovi stati propose, e il Consiglio supremo accettò, che un articolo del trattato rumeno accordasse "aux communautés des Szeklers et des Saxons (...) l'autonomie locale en ce qui concerne les questions religieuses et scolaires" (art. 10). Analogo articolo era contenuto nel trattato greco per i valacchi (art.12), mentre per i musulmani nel trattato jugoslavo (art. 10) e, di nuovo, in quello greco (art. 14) era previsto uno specifico "statuto personale".

Per questi gruppi vennero dunque indicati assetti che, almeno parzialmente, sembravano corrispondere ad una concezione di tutela collettiva in quanto introducevano elementi di autonomia personale. Il contrasto che ne derivava con la posizione di principio sostenuta qualche tempo prima dal Consiglio supremo e concretizzatasi nel trattato con la Polonia risultava evidente. Nè, d'altro canto, è documentabile un dibattito che abbia condotto la Conferenza a rivedere programmaticamente l'originario approccio alla questione. Perché allora venne introdotta, sia pure in termini assai vaghi e limitati, l'idea di diritti collettivi che avrebbero logicamente richiesto una persona giuridica, di natura corporativa, su cui incardinarsi?

Una prima spiegazione può ricercarsi nel fatto che in tutti i casi menzionati la Conferenza non svolse propriamente un ruolo innovatore ma si limitò a confermare, con taluni aggiustamenti, una situazione di diritto esistente ovvero una tradizione storica ben radicata nella consapevolezza dei gruppi interes-

³⁴ Cfr A. MANDELSTAM, *La protection internationale des minorités*, Parigi 1931, pp. 128-133. Significativamente molti autori neppure discutono questo articolo ritenendolo con tutta evidenza idealmente estraneo al quadro offerto dai trattati speciali. Fra questi, ad esempio, R.B. BILDER, *Can Minority Treaties work?*, in Y. DINSTEIN - M. TABORY, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht-Boston-London, 1992, pp. 59-82.

sati. Il moderno principio della tutela delle minoranze si innestò così su esperienze autonomistiche risalenti, talora, al medioevo.

I sassoni avevano ottenuto i loro “diritti” di autogoverno dai re ungheresi che li avevano chiamati a popolare le parti meridionali della Transilvania ancora nella prima metà del XIII secolo. Per diversi secoli i coloni tedeschi seppero difendere tali diritti con successo, tanto che nei loro territori giunsero a creare un sistema politico-amministrativo del tutto diverso da quello vigente nel resto del Regno d’Ungheria. Solo nel 1873 Budapest era riuscita a statalizzare definitivamente le attribuzioni dell’ Università sassone, la corporazione nazionale del gruppo tedesco-transilvano³⁵. Con talune differenze che qui non interessano, era stato sostanzialmente analogo lo sviluppo storico-politico del gruppo szekler.

Diverso era il caso delle comunità valacche e musulmane della penisola balcanica. Al termine delle guerre del 1912-13 gli stati dell’ area avevano raggiunto accordi speciali con riguardo alla situazione di taluni gruppi minoritari per lingua e nazionalità. In particolare la Grecia aveva preso impegni nei confronti della Romania per i valacchi macedoni e del Pinto, la Serbia aveva fatto altrettanto nei confronti della Turchia per i musulmani residenti nei territori da essa acquisiti al termine degli eventi bellici³⁶. Probabilmente non parve opportuno alla Conferenza lasciare che sussistesse una sorta di sistema di tutela delle minoranze parallelo a quello da essa patrocinato e che, per essere stato creato da accordi bilaterali, non avrebbe permesso la supervisione delle grandi potenze. D’altro canto la Conferenza neppure ritenne sensato intervenire in senso peggiorativo sulla situazione delle minoranze, riducendo cioè gli spazi di tutela che l’autonomia in vigore assicurava loro. Le disposizioni in materia previste negli accordi inter-balcanici vennero perciò riprese, non senza qualche adattamento, e per così dire assorbite nel nuovo sistema internazionale di trattati speciali e di garanzia internazionale. Al di là di ogni contingente motivazione, resta comunque il fatto che il richiamo, conciso fino a sembrare frettoloso, a diritti storici di autonomia di talune minoranze appare un elemento spurio nel quadro generale delle decisioni della Conferenza, difficilmente accordandosi con gli orientamenti generali che ne guidarono i lavori.

Mentre gli articoli di tutela collettiva quasi scivolarono nei trattati speciali con i paesi balcanici e non occasionarono pressoché alcun dibattito, di ben

³⁵ Sulle circostanze e le modalità della soppressione della *Nationsuniversität* vedi, dal punto di vista sassone, F. TEUTSCH, *Geschichte der Siebenbürger Sachsen*, Hermannstadt 1926, vol. IV, pp. 70-145.

³⁶ G. MAERTENS, *Récueil des traités internationaux*, Göttingen 1915, vol. VIII, 3a serie, pp. 78-92; 93-101; 643-8.

altro spessore politico e ideologico si dimostrò la questione dell'autonomia per le nuove minoranze in centro Europa. La prospettiva di una garanzia internazionale, illimitata nel tempo, per forme di autonomia delle minoranze era stata giudicata negativamente dai rappresentanti dei paesi costretti ad accettarla. Agli occhi di questi ultimi si rischiava di offrire una copertura legale ad interferenze esterne, che si poteva prevedere non sarebbero state sempre disinteressate, nella politica interna dei nuovi stati. Ma una volta esclusa la garanzia internazionale le delegazioni di questi stessi stati affermavano di riconoscere pienamente l'opportunità di istituzionalizzare, *tramite legislazione interna*, modelli di collaborazione fra maggioranza e minoranze nazionali che potevano basarsi anche su veri e propri statuti di autonomia. Certo non era pensabile che tali modelli riprendessero i principi della rigorosa autonomia personale patrocinata dagli ebrei che, del resto, neppure in epoca asburgica aveva riscosso consensi presso gli esponenti delle altre nazionalità. Questi ultimi non intendevano prescindere dall'elemento territoriale visto, da un lato, come importante fattore dell'identità del gruppo e, dall'altro, come perno di una struttura amministrativa la cui prima ragion d'essere sarebbe derivata proprio dal vigilare su detta identità.

Alla ricerca di modelli che potessero comprovare la realizzabilità di tale aspirazione e di prevenire le critiche di astrattezza e di eccessivo schematismo che essa poteva comportare, era stata negli anni prebellici a più riprese evocata l'esperienza statale svizzera. Questa, in effetti, era stata oggetto di discussioni così frequenti in ambito politico, giornalistico e accademico, che già nel 1905 Popovici aveva potuto osservare come il rifarsi all'esempio della Svizzera fosse divenuto "ormai francamente banale"³⁷. L'autore degli Stati Uniti della grande Austria, dal canto suo, definiva con poche parole quell'esempio del tutto unico e in ogni caso non trasferibile all'Europa centro-orientale. In Austria la questione della convivenza fra le nazionalità rappresentava il problema costituzionale di maggior portata, ed era invece sconosciuto in Svizzera, dove le tensioni politiche avevano sempre tratto origine da rivalità cantonali o confessionali. Di questo parere si era detto anche Renner che aveva riassuntivamente qualificato come semplici "entità sociologiche" le nazionalità elvetiche e come "politiche" quelle asburgiche³⁸, non sembrandogli che potessero, data questa fondamentale differenza, essere utilmente paragonate. Ciò non ostante, fino allo scoppio della guerra e anche in epoca bellica, si era continuato in Austria a citare in termini positivi la politica della Svizzera verso le sue nazio-

³⁷ A. POPOVICI, *Die Vereinigten Staaten von Groß-Österreich*, Leipzig 1906, p.232.

³⁸ R. SPRINGER, *Der Kampf der österreichischen Nationalitäten um den Staat*, Leipzig-Wien 1902, p. 8. Springer è uno pseudonimo usato dal politico socialdemocratico.

nalità e la collaborazione esistente fra queste ultime, anche se non di rado ci si soffermava ad esaminarla in modi piuttosto superficiali³⁹.

E' su questo sfondo, comunque, che va inteso il reiterato richiamo al sistema svizzero durante la Conferenza della pace, presentato come punto di riferimento per il riordino dell'area danubiana ovvero per la strutturazione interna dei nuovi stati. A ciò si aggiungeva il fatto, più legato alla circostanze del momento, che i rappresentanti dei nuovi stati erano consapevoli che rendere nota la volontà di seguire l'esempio della Svizzera poteva offrire qualche vantaggio tattico e indurre le grandi potenze a limitare l'ampiezza dell'annunciata garanzia internazionale per le minoranze, stante la buonissima fama di cui anche in occidente godeva quello stato federale retto da un solido e vitale ordinamento democratico⁴⁰.

I più pronti a dichiarare l'intento di applicare in parte almeno gli insegnamenti svizzeri erano stati ancora nel corso del 1918 i *leaders* dell'emigrazione ceca. Successivamente nei *memoranda* elaborati a Parigi allo scopo di illustrare ai governi dell'Intesa la fondatezza delle richieste ceche, Beneš era tornato sull'argomento e aveva accennato ad una riorganizzazione della Boemia in termini corrispondenti. Trattando in particolare il decisivo problema dei tedesco-boemi, egli dichiarava che il nuovo stato cecoslovacco avrebbe garantito a tutti i gruppi nazionali una diretta partecipazione alla vita pubblica: "le droit d'avoir ses propres écoles, ses juges et ses tribunaux ne sera jamais contesté à n'importe quelle minorité", dato che nella Boemia postbellica "le régime serait semblable à celui de la Suisse"⁴¹. Questo tema fu ripreso poi in una nota, divenuta in seguito famosissima, della delegazione ceca datata 20 maggio 1919⁴². Essa esordiva annunciando la volontà del governo di Praga di porre alla base della sua politica verso le nazionalità "i principi applicati nella costituzione della repubblica svizzera, cioè di fare della reepubblica cecoslovacca una specie di Svizzera". Seguivano quindi sette punti che dovevano servire ad esplicitare tali principi e che comprendevano, tra l'altro, scuole statali per alunni alloglotti, l'uso del tedesco negli uffici pubblici e nei tribunali, la facoltà di ogni comune di decidere in quale

³⁹ Cfr. TH. SCHIEDER, *Die Schweiz als Modell der Nationalitätenpolitik*, in *Zur Geschichte und Problematik der Demokratie. Festgabe für H. Herzfeld*, Berlin 1958, pp. 489-523, in particolare pp. 490-499.

⁴⁰ Wilson stesso aveva scritto a suo tempo che la Svizzera assicurava "the association upon the best terms of mutual help and support of communities (...) diverse in race without any surrender of their individuality or of their freedom to develop each its characteristic life. Nothing could well be conceived more flexible than a system which can hold together German, French and Italian elements as the Swiss constitution does". W. WILSON, *op. cit.*, pp. 544-5.

⁴¹ Vedi nota 1.

⁴² Il testo della nota è riportato in traduzione italiana in F. LEONCINI, *op. cit.*, pp. 67-8.

lingua espletare le sue attività. In altre parole, asseriva la nota, verrebbero conservate le condizioni attuali, solo riducendo taluni privilegi dei tedeschi, così che il sistema “assomiglierebbe molto a quello della Svizzera” Il documento segnalava senza dubbio una buona disposizione verso i diritti linguistici dei tedeschi e pareva effettivamente invitare alla collaborazione tuttavia non si potrebbe dire che i punti del programma esposto avessero per davvero come principio ispiratore il modello svizzero. Non si faceva cenno, ad esempio, al rispetto del legame fra la lingua e il territorio, fondamentale per la convivenza nazionale in Svizzera, e alle forme di autonomia che questa impostazione necessariamente richiedeva. Il documento, nonostante la sua obiettiva approssimazione, trovò comunque ottimo accoglimento presso la Commissione per i nuovi stati. Il francese Berthelot che, in quanto presidente, lo presentò ufficialmente ai colleghi, ritenne di evidenziare che “le facilitazioni e diritti che lo stato cecoslovacco intende accordare” erano “senza dubbio di portata più ampia rispetto a quelle che si sarebbe potuto includere in un trattato speciale”⁴³. Il giudizio di Berthelot va certo visto sullo sfondo dell’atteggiamento dei polacchi, molto meno aperti verso i bisogni delle minoranze, ma testimonia comunque che in Commissione all’idea dell’autonomia territoriale non veniva attribuita che un’importanza del tutto secondaria.

Il ripetuto uso che i cechi fecero del capitale propagandistico convogliato dall’evocazione del modello svizzero, indusse il governo austriaco a tentare una serie di contromisure diplomatiche. Alla guida della politica estera della Repubblica austro-tedesca si trovavano, all’inizio del 1919, due personalità che ancora in epoca asburgica si erano occupati dei problemi della convivenza interetnica sia come politici che come studiosi. La carica di ministro degli esteri era ricoperta da Otto Bauer e a capo della delegazione di pace austriaca era stato nominato Karl Renner. Nel quadro dei preparativi in vista delle trattative parigine, il ministro Bauer, nei primi giorni del 1919, redasse un lungo promemoria contenente le istruzioni cui i delegati austriaci avrebbero dovuto attenersi al momento opportuno⁴⁴. In riferimento alla Cecoslovacchia Bauer desiderava in particolare che si sostenesse il principio di una suddivisione politico-amministrativa del paese in “cantoni delimitati su base nazionale”. I cantoni della stessa nazionalità, specificava Bauer, avrebbero dovuto poter eleggere un proprio parlamento che, per le materie di sua esclusiva competenza, avrebbe operato parallelamente a quello statale. L’istruzione raccomandava ai delegati austriaci di non accettare proposte di semplice autonomia ammini-

⁴³ D. MILLER, *op. cit.*, vol. XIII, p. 68.

⁴⁴ Testo in *Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich. 1918-1938*, München 1994, vol. II, pp. 160-166.

strativa, priva cioè di una corrispondente rappresentanza politica, che gli occidentali o i cechi avessero eventualmente avanzato. Nel respingerle i delegati avrebbero dovuto non solo richiamare legittime esigenze di autogoverno dei tedesco-boemi, ma anche appellarsi alle “negative esperienze che i Paesi della Corona boema avevano fatto sotto il regime di autonomia della vecchia Austria”. Nelle istruzioni del ministro degli esteri tale punto di vista non venne ulteriormente sviluppato, ma sembra di capire -non da ultimo alla luce di sue precedenti opere- che la critica al regime asburgico si incentrasse principalmente sul fatto che l’ autonomia da esso contemplata non permetteva di tenere nel dovuto conto il momento nazionale, basata com’era su entità storico-dinastiche come i Länder.

Le menzionate istruzioni vennero scritte a gennaio, quando l’ invito ai delegati austriaci di recarsi a Parigi sembrava imminente. Contrariamente alle attese, invece, essi vennero chiamati a presentarsi davanti ai vincitori solo ad inizio maggio. E’ quasi sorprendente costatare come, pur arrivati alla Conferenza con così grande ritardo, quando già le più importanti decisioni erano state prese, gli austriaci abbiano continuato ad agire come se davvero pensassero di potere trattare sulla forma di stato della Cecoslovacchia. Ancora il 20 maggio Klein, personalità di primo piano della delegazione, scriveva a Vienna di aver discusso con rappresentanti tedesco-boemi se fosse più opportuno, durante le trattative con le delegazioni alleate, chiedere che il parlamento centrale cecoslovacco venisse eletto dai parlamenti dei cantoni nazionali oppure direttamente dai cittadini⁴⁵. Non solo: la delegazione austriaca elaborò in seguito il testo di una carta costituzionale “cantonale” per la Cecoslovacchia che, secondo i proponenti, avrebbe potuto essere inclusa nel trattato di pace e posta come condizione al riconoscimento internazionale delle frontiere di questo stato. Nei limiti di un breve contributo come il presente, non può discutersi la tattica diplomatica che consigliò agli austriaci di presentare alla Conferenza - in luglio!- tale progetto. Esso non aveva alcuna prospettiva anche solo di giungere in discussione e, difatti, le note di risposta degli Alleati alla delegazione austriaca neppure menzionano la proposta di costituzione cantonale la quale, dunque, non ebbe la minima conseguenza pratica.

Resta tuttavia interessante fare almeno cenno al contenuto del progetto perché esso pare accogliere diversi elementi delle riflessioni di Renner sulla questione dell’ autonomia nazionale, che tanti dibattiti avevano occasionato nell’ anteguerra, e concretizzarli nei termini di un testo legislativo. Renner aveva sostenuto fin dall’ inizio del secolo la necessità di una giurisdizionalizzazione

⁴⁵ F. FELLNER- H. MASCHL, *Saint-Germain im Sommer 1919. Die Briefe F. Kleins aus der Zeit seiner Mitwirkung in der österreichischen Friedensdelegation*, Salzburg 1977, p. 68.

(*Verrechtlichung*) dei gruppi nazionali, ovvero del loro riconoscimento come persone giuridiche e su questa base aveva costruito un articolato, benché in molti punti piuttosto confuso e talora contraddittorio, schema di ordinamento statale. Certo, la situazione era ora radicalmente cambiata. Per i tedeschi a nome dei quali Renner parlava, non si trattava più di infondere vitalità ad una Monarchia tutto sommato amica, ma di individuare strumenti difensivi all'interno di uno stato che, a torto o a ragione, veniva percepito come ostile.

L'art. 1 del testo costituzionale elaborato dagli austriaci per l'introduzione di un "régime cantonal" nel nuovo stato cecoslovacco⁴⁶, prevedeva in primo luogo una delimitazione dell'intero territorio statale in grandi aree con prevalenza nazionale rispettivamente ceca, tedesca, slovacca e magiara. Si sarebbe dovuto procedere quindi ad una ripartizione delle aree così ottenute in cantoni, ognuno dei quali avrebbe presentato una popolazione grosso modo omogenea dal punto di vista nazionale. Questa ulteriore suddivisione corrispondeva all'idea, a suo tempo sostenuta da Renner, secondo la quale era senz'altro possibile ridisegnare i confini delle unità politico-amministrative inferiori della Boemia in modo da ottenere "in nove casi su dieci" distretti mono-nazionali o quasi⁴⁷. Proseguendo nell'articolo 1 si leggeva: "...les habitants de tous les cantons formant le domaine de la meme nationalité pourront se constituer en corporations appelées à les représenter dans toutes les questions ayant trait à leur intérêts nationaux". In tal modo Renner riprendeva la proposta da lui formulata ancora in epoca asburgica secondo cui "tutti i distretti tedeschi dovranno unirsi in un consorzio (...) che si dota di una propria rappresentanza e di una propria amministrazione"⁴⁸.

L'iniziale doppia ripartizione del territorio in aree e cantoni e il successivo ricongiungimento politico dello stesso nelle corporazioni davano alla struttura istituzionale tratteggiata dagli austriaci un andamento indubbiamente complicato e poco lineare. I motivi di tale impostazione, tuttavia, non derivavano da astratte preferenze metodologiche ma risultavano dalla concreta situazione dei tedesco boemi che erano geograficamente lontani fra loro e portati a considerare i propri interessi, sia economici che culturali, in primo luogo nell'ambito delle rispettive aree subregionali. Una comune coscienza tedesco-boema sarebbe sorta solo più tardi, e fra molte resistenze e parzialità⁴⁹.

⁴⁶ Testo in *Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in Saint-Germain en Laye*, Wien 1919, vol. I, pp. 338-340.

⁴⁷ K. RENNER, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁸ K. RENNER, *Was ist die nationale Autonomie? Einführung in die nationale Frage durch Erläuterung der Grundsätze des nationalen Programmes der Sozialdemokratie*, Wien 1913, p.30.

⁴⁹ Su questo tema vedi M. ALEXANDER, *I tedeschi nella Prima Repubblica cecoslovacca: situazione giuridica e ricerca d'identità*, in U. CORSINI - D. ZAFFI (a cura di), *Le minoranze fra le due guerre*, Bologna 1994, pp. 151-173.

Le corporazioni, costituite secondo le procedure descritte, avrebbero rappresentato nel parlamento di Praga i membri del rispettivo gruppo nazionale disponendo del diritto di veto su questioni considerate rilevanti per la vita di quest'ultimo. Al parlamento centrale erano assegnate competenze assai circoscritte: politica estera e difesa, finanze statali, giustizia e talune materie minori che coinvolgevano l'intero territorio statale (come, ad esempio, igiene, brevetti, ecc.). Tutti gli altri ambiti della vita pubblica dovevano essere regolati dai singoli cantoni. Il progetto austriaco si soffermava, in particolare, sulla piena autonomia che sarebbe spettata ai cantoni in materia scolastica, individuata come decisiva sin da fine secolo nel quadro della cosiddetta "lotta per la lingua" e in effetti già strutturata secondo linee di rigida divisione nazionale nella Boemia prebellica.

Un tribunale costituzionale, composto per metà da giudici nominati dallo stato e per metà da giudici designati dai cantoni, avrebbe deciso sui conflitti di competenza fra stato e cantoni. L'appartenenza di una località ad un cantone nazionale sarebbe stata decisa, nei casi dubbi, sulla base di un plebiscito. Anche questa era una soluzione indicata a suo tempo da Renner per la divisione nazionale della Boemia asburgica così come renneriano era il sostanziale disinteresse con cui si guardava alle minoranze che, soccombenti nei plebisciti, sarebbero rimaste in cantoni alloglotti. Poco prima del conflitto mondiale Renner aveva scritto in proposito: "La tutela delle minoranze non deve farsi esagerata, poiché in questo caso comporterebbe un enorme appesantimento e rincaro dell'amministrazione (...). Solo minoranze numerose e compatte, che hanno le capacità di autoamministrarsi possono pretendere l'autonomia corporativa"⁵⁰. Le isole linguistiche si trovavano, a giudizio di Renner, di fronte a due possibilità ai suoi occhi entrambe accettabili: o l'assimilazione *tout court*, che avrebbe garantito la pace interna dei distretti ovvero dei cantoni nazionali (che Renner sembrava di gran lunga preferire), oppure una tutela normativa che la presenza di isole linguistiche sia in cantoni cechi che in cantoni tedeschi rendeva assai probabile, dato che le rispettive corporazioni nazionali potevano fare concessioni su un piano di perfetta reciprocità.

Entrati con un ritardo quasi dimostrativo nell'ottica che l'intera Boemia avrebbe fatto parte della Cecoslovacchia, gli austro-tedeschi e i tedesco-boemi tennero a dichiarare con il loro progetto che, dimostratasi impraticabile la via dell'autodeterminazione, l'unica sistemazione accettabile per la seconda nazionalità dell'ex-provincia asburgica era quella che prevedeva la massima

⁵⁰ K. RENNER, *Was ist*, cit., p. 33. Renner sembra qui considerare come condizione alla concessione dell'autonomia una sufficiente capacità contributiva dei membri della minoranza, anche se poi lo stesso Renner, criticato dai suoi compagni di partito, contestò questa interpretazione.

autonomia possibile. Sotto certi aspetti il progetto di costituzione presentato alla Conferenza di Parigi fu l'ultimo atto del dibattito che per decenni aveva contrapposto in Boemia i separatisti tedeschi agli unionisti cechi e che aveva così profondamente segnato tutta la vita politica cisleitana dal 1880 in poi. A dare un giudizio risolutivo sulla questione vennero chiamate, a seguito di imprevedibili eventi storici, le potenze occidentali, per le quali le valutazioni sul contesto strategico e politico dell'Europa che andavano disegnando, avevano un peso determinante. In effetti alla Boemia nel contesto dell'ordine post-bellico veniva attribuita un'importanza del tutto particolare: qui più che altrove si poneva la necessità di superare tenaci contrapposizioni e di praticare un nuovo modo di intendere la politica. La regione diveniva il vero banco di prova per quella pacifica convivenza fra piccoli popoli e popoli con un passato imperialista che era alla base della visione politica di Wilson e dalla quale in futuro sarebbe dipeso il benessere dell'Europa. Da questo punto di vista i progetti di autonomia di stampo "elvetico" presentati da Beneš, che utilizzavano categorie politiche familiari ai membri del Consiglio supremo⁵¹, potevano fin dall'inizio contare su un migliore accoglimento rispetto ai piani confederativi di Renner, ispirati alla diffidenza e tendenzialmente chiusi alla collaborazione⁵².

Diverso si presentava il caso di territori più periferici i cui assetti toccavano solo marginalmente gli interessi politici delle grandi potenze. Qui lo sforzo della Conferenza alla ricerca di valide soluzioni autonomiste fu condotto con maggiore consequenzialità, potendosi attribuire a specifici criteri di funzionalità almeno altrettanto peso che alla preoccupazione per il complessivo equilibrio europeo. Il riferimento è qui, in particolare, alla Galizia orientale, ex-unità amministrativa del Land asburgico galiziano, e alla Russia subcarpatica, denominazione puramente etno-geografica, sulla quale si estendevano prima della guerra tre comitati ungheresi.

I progetti di autonomia riguardanti queste regioni non rimasero oggetto di vaghe assicurazioni diplomatiche, ma trovarono precise e dettagliate formulazioni in documenti ufficiali. Tuttavia ebbero anch'essi una rilevanza soltanto teorica. Il governo polacco, approfittando delle diversità di vedute fra gli occidentali e del loro scarso impegno nella questione, riuscì infatti ad eludere l'internazionalizzazione del problema galiziano prevista dal progetto della Conferenza che in un primo tempo si pensava di imporre alla Polonia tramite un

⁵¹ Per una approfondita discussione sull'atteggiamento degli occidentali, e in particolare di Wilson, nei confronti dei popoli slavi dell'ex-Monarchia vedi comunque F. LEONCINI, *La questione dei Sudeti*, Padova 1976, in particolare pp. 103-154.

⁵² Testo dello statuto galiziano e relazione della Commissione redigente in *Documents on British Foreign Policy. 1919-1939*, London 1947, vol. I, pp. 742-749.

trattato *ad hoc*. L'autonomia della Galizia rimase così una questione interna del rinato stato polacco che dapprima la regolò, senza peraltro realizzarla appieno, nei termini più convenienti a Varsavia per poi sopprimerla definitivamente qualche anno più tardi, nel 1923, appena la Conferenza degli ambasciatori ebbe riconosciuto anche *de jure* l'appartenenza della Galizia alla Polonia. La Cecoslovacchia, al contrario, giunse a sottoscrivere durante la Conferenza formali impegni internazionali in favore dell'autonomia della Russia subcarpatica, che vennero poi sanciti nella stessa costituzione repubblicana, ma ne procrastinò ripetutamente l'attuazione, tanto che nel 1939, quando la Cecoslovacchia cessò di esistere, l'autonomia per quel territorio non era ancora divenuta realtà.

I due statuti d'autonomia, che si ispiravano ai medesimi principi, vennero preparati da Commissioni nominate dal Consiglio supremo nelle quali erano rappresentate esclusivamente le grandi potenze. Solo quando i lavori giunsero ad uno stadio sufficientemente avanzato fu data la possibilità a cechi e polacchi di fare valere eventuali osservazioni. I primi non sollevarono pressoché alcuna critica (aiutati anche dal fatto che nel territorio della Russia subcarpatica non abitavano cechi e vi erano pochi slovacchi) mentre i secondi, sotto la pressione di ben più complesse condizioni interne ed esterne, opposero forti obiezioni. Lo statuto per la Galizia, inoltre, era effettivamente più articolato e comprendeva norme autonomistiche di più vasta portata⁵³. Vi si prevedeva l'istituzione di una Dieta cui venivano attribuite competenze giudicate nella relazione della Commissione redigente "più ampie di quelle che la Dieta galiziana aveva sotto il regime austriaco". Ciò era vero sia per il numero delle materie ad essa assegnate sia, soprattutto, per il carattere esclusivo di tale assegnazione. Lo stato polacco non avrebbe avuto modo di influire sulle decisioni della Dieta per i campi di competenza di quest'ultima se non ricorrendo all'arbitrato della Società delle Nazioni. Il territorio autonomo avrebbe avuto facoltà di introdurre imposte e tasse ai fini del suo bilancio, i galiziani non avrebbero prestato servizio militare nell'esercito polacco né avrebbero inviato deputati al parlamento di Varsavia, se non per concorrere alla legislazione relativa alle poche materie comuni.

Al fine di inquadrare quale fosse l'orientamento di fondo della Commissione redigente, è però interessante rilevare che il progetto rimaneva muto sul decisivo punto della convivenza nazionale. O, per essere più precisi, prendeva una posizione rigorosamente agnostica, estendendo in sostanza all'intera po-

⁵³ Cfr. W. BIEHL, *Die Juden*, in A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (a cura di), *Die Habsburgermonarchie*, vol. III, tomo 2, Vienna 1980, pp. 882, 885.

polazione del territorio autonomo le norme del trattato speciale per le minoranze già firmato dalla Polonia. Era così assente dal testo ogni accenno ad una *Verrechtlichung* delle nazionalità galiziane, tanto che neppure per i fondi relativi all'insegnamento si prevedeva una gestione parallela per gruppi nazionali o linguistici. Il governo del territorio autonomo, al quale veniva affidata in via esclusiva l'amministrazione scolastica, non era limitato da alcun vincolo normativo in questa materia ma solo dal suo senso di opportunità politica. L'unica differenza rispetto ai trattati speciali consisteva nel fatto che al governo era imposto l'obbligo di assicurare ad ogni cittadino il diritto di usare la propria lingua negli uffici pubblici, tribunali compresi, mentre nei trattati erano previste solo "facilitazioni" in questo senso.

Per quanto suoni paradossale, si potrebbe asserire che lo statuto finiva in tal modo col perpetuare il diritto e la prassi asburgica che avevano per lungo tempo limitato all'uso della lingua nell'amministrazione l'opportuno dosaggio fra le aspirazioni delle nazionalità evitando di attribuire a queste ultime, in quanto tali, un qualche ruolo nella vita pubblica. Già prima della guerra in Galizia, come in altri Länder, era divenuto pressoché unanime il parere che la concezione sottostante a quell'assetto fosse ormai insufficiente e andasse superata, anche se bisognò attendere fino al marzo 1914 perché si trovasse il necessario consenso politico per adottare le leggi del cosiddetto compromesso galiziano, per certi aspetti analogo a quello della Bucovina, brevemente illustrato sopra. Troppo tardi, a quel punto, per verificare se e quanto il nuovo indirizzo fosse adeguato alla situazione.

Un secondo tratto che avvicinava lo statuto elaborato dalla Conferenza alla precedente legislazione asburgica consisteva nel non prendere in considerazione né la nazionalità né la lingua parlata dagli ebrei residenti nel territorio, che pure rappresentavano oltre il 10% della popolazione complessiva, ed erano la maggioranza nelle principali città⁵⁴.

I destinatari delle garanzie autonomistiche sancite dallo statuto erano insomma gli abitanti della Galizia orientale genericamente considerati, privi delle caratteristiche sociali date dall'appartenenza nazionale. Compiuta questa astrazione, c'era però da chiedersi su quale base potesse giustificarsi la progettata autonomia, da dove essa potesse trarre le energie necessarie per il suo funzionamento. In effetti la popolazione del territorio non manifestò molto interesse per i piani autonomistici della Conferenza e sostenne invece gli schieramenti che patrocinavano l'unione incondizionata con l'Ucraina o, nel caso della minoranza polacca, con la Polonia.

⁵⁴ Articoli 10-13 del Trattato con la Cecoslovacchia. Testo nell'originale francese in A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 606.

L'approccio fatto valere dalla Commissione nello statuto per la Galizia orientale (il quale comunque non giunse mai alla firma), caratterizzava anche gli articoli del trattato speciale con la Cecoslovacchia riguardanti l'autonomia della Russia subcarpatica⁵⁵. Anche per questo territorio considerato come parte costituente dello stato cecoslovacco (e perciò portatore, non destinatario della rispettiva autonomia) era prevista una sorta di parlamento locale. Esso disponeva però di meno competenze rispetto a quello galiziano potendo legiferare solo in materia di lingua, d'istruzione e di religione. Il presidente della Repubblica avrebbe nominato il capo dell'esecutivo locale che sarebbe rimasto in carica solo con la fiducia della Dieta. Nel parlamento di Praga la regione avrebbe disposto di "une représentation équitable", che comunque non avrebbe avuto diritto di voto quando si fosse deliberato su materie rientranti nelle competenze della Dieta locale. Gli articoli del trattato cecoslovacco che definivano la regione in parola "territoire des Ruthènes" nonostante la presenza di una forte minoranza magiara⁵⁶, non facevano alcuna concessione al principio nazionale. Esempio è da questo punto di vista la disposizione concernente i funzionari pubblici del territorio, che dovevano essere nominati, "autant que possible", fra coloro che avevano qui la loro residenza. La mancanza di ulteriori condizioni poteva permettere, ed in effetti permise, che non solo i magiari ma gli stessi ruteni fossero drasticamente sottorappresentati nel pubblico impiego in favore di funzionari cechi che si trasferirono nella regione dopo il 1919, attratti dai cospicui incentivi economici e professionali offerti dal governo di Praga.

Nei dibattiti relativi ai progetti di autonomia finora menzionati la delegazione italiana rimase piuttosto defilata. Essa inviò naturalmente membri in tutte le commissioni redigenti e concorse alle deliberazioni del Consiglio supremo, assumendo la parte di responsabilità che ne derivava anche nei contatti bilaterali con le delegazioni centro-orientali, ma di regola non svolse una funzione propositiva. L'atteggiamento dell'Italia dipendeva sia da un oggettivo minor peso politico-diplomatico rispetto alle altre grandi potenze sia, soprattutto, dal fatto che molte delle questioni dibattute non toccavano direttamente interessi italiani. Quest'ultima circostanza, che avrebbe potuto essere convertita in un vantaggio e spingere la delegazione ad assumere, se necessario, una voce *supra partes* al servizio dei generali interessi dell'Europa, la predispose piuttosto ad una tenace indifferenza.

⁵⁵ Che contava oltre 100.000 persone, pari al 17,3% della popolazione. Cfr. Gy. POPÉLY, *Az 1930. évi csehslovák népszámlálás végrehajtása*, in Gy. JUHÁSZ, *Magyarságtudat*, Budapest 1988, pp. 145-177, qui p. 168.

⁵⁶ Testo del progetto italiano in *Documents*, cit., pp. 585-6.

Può considerarsi un'eccezione a tale linea di condotta il tentativo italiano di indurre la Conferenza a promuovere un assetto autonomistico in Macedonia. Non si trattava certo di un'iniziativa estemporanea, vista la costante attenzione con cui da Roma si erano seguite le vicende di quella regione negli anni prebellici.

Nel momento in cui a Parigi si era iniziato a discutere della situazione jugoslava, le grandi potenze si erano trovate concordi nel ritenere che al territorio e alle popolazioni della Macedonia (ovvero a quella parte di Macedonia che si era deciso di assegnare alla Serbia) andasse riconosciuta una speciale posizione di diritto pubblico all'interno del nuovo stato. A questo fine si era stabilito l'inserimento di appositi articoli nel trattato per le minoranze che il Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni sarebbe stato chiamato a sottoscrivere. Successivamente, tuttavia, nella delegazione francese e poi in quelle anglosassoni cominciò a prendere piede il timore che la concessione dell'autonomia alla Macedonia potesse creare seri problemi alla stabilità del Regno jugoslavo. La regione era infatti vivacemente contesa in tutto o in parte dagli stati confinanti (Grecia, Bulgaria e perfino Albania) ognuno dei quali invocava, a sostegno delle proprie rivendicazioni, la considerevole presenza di connazionali nell'area annessa dai serbi. La situazione suscitò apprensioni sempre maggiori presso le grandi potenze, al punto che nel settembre solo la delegazione italiana sosteneva ancora una sistemazione dell'area in senso autonomistico.

Gli italiani, nonostante il progressivo isolamento in cui erano venuti a trovarsi, predisposero ugualmente articolate misure da inserire in uno statuto speciale per la Macedonia e le sottoposero all'approvazione della Commissione per i nuovi stati⁵⁷. Secondo il progetto italiano il territorio della Macedonia occupato dai Serbi andava ripartito in distretti i cui confini dovevano disegnarsi in modo da ottenere, per quanto possibile, unità amministrative omogenee da un punto di vista nazionale e religioso, escludendo però ogni ricorso a plebisciti, anche nei casi contestati. Alla guida di ogni distretto era previsto un Consiglio eletto a suffragio universale (ma senza carature per assicurare un'equa rappresentanza alle minoranze) affiancato, per la parte esecutiva, da un governatore di nomina governativa. Questi, a sua volta, sarebbe stato scelto tenendo conto della nazionalità e della religione predominanti nel distretto di destinazione. Per il resto gli italiani, probabilmente per assicurare maggiori possibilità di accoglimento della loro proposta da parte degli alleati, inserirono nel progetto pressoché letteralmente le medesime disposizioni stabilite per l'autonomia della Russia subcarpatica e già innestate nel trattato speciale con la Cecoslovacchia: in particolare, nonostante le dimensioni prevedibilmente

⁵⁷ *Ibidem*.

modeste dei territori loro assegnati, i consigli di distretto macedoni avrebbero avuto le stesse competenze della Dieta del territorio ruteno.

Si potrebbe ritenere che la proposta italiana assumesse una posizione mediana rispetto al valore politico costituito dall'appartenza nazionale. Il progetto non partiva né dalla fiduciosa indifferenza degli anglosassoni e dei francesi, né dalla tendenza di molti gruppi dell'Europa centro-orientale a vedere in quel valore l'esclusivo criterio per giudicare sulla validità degli ordinamenti dei nuovi stati. Pur limitandosi a porre dei principi generali, il progetto disponeva le cose in modo che, da un lato, la configurazione dei distretti macedoni si conformasse a locali maggioranze nazionali e religiose assicurando un'amministrazione ad esse favorevoli, e, dall'altro, che al governo centrale rimanessero sufficienti strumenti per garantire efficaci controlli e un comune indirizzo politico.

La Commissione, tuttavia, pur ribadendo che una qualche misura speciale per la Macedonia era assolutamente necessaria, non ritenne di aderire al testo presentato dagli italiani e, nel trasmetterlo al Consiglio supremo per un giudizio definitivo, non ne sostenne l'approvazione. Nella seduta del Consiglio del 1° settembre fu rapidamente chiaro che non vi erano spazi per una revisione del preannunciato punto di vista degli alleati. L'area macedone veniva giudicata politicamente troppo instabile per ridurvi, anche solo parzialmente, la presenza del potere centrale a vantaggio delle realtà locali come pure, in linea di principio, sarebbe forse stato auspicabile. Durante il dibattito consigliare Headlam-Morley riassunse efficacemente la posizione degli anglosassoni riconoscendo che “in Serbia è necessario un governo forte e giusto. Ma è anche più necessario che sia forte piuttosto che giusto”⁵⁸. Nel suo intervento il rappresentante francese Berthelot espresse più apertamente la soluzione del problema che egli auspicava. Affermò infatti che norme speciali “...hanno lo svantaggio di lasciare la Macedonia aperta agli intrighi greci e bulgari non permettendole di fondersi con la Serbia, cosa che invece dovrebbe fare poiché è diventata parte dello stato serbo”⁵⁹. Tittoni, di fronte a queste prese di posizione,

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ E' possibile che gli alleati abbiano calcolato la mossa italiana alla luce dei non buoni rapporti che sussistevano fra le due sponde dell'Adriatico e quindi come strumentale all'indebolimento del vicino orientale. Va tuttavia ricordato che Tittoni, già durante la sua prima permanenza al ministero degli Esteri, oltre un decennio prima, aveva avuto occasione di confrontarsi con i problemi della Macedonia. La regione, all'epoca, era devastata da una sanguinosa guerriglia interetnica che le autorità ottomane non erano più in grado di soffocare. Tittoni aveva ripetutamente sostenuto che l'unica possibilità di giungere a una pace durevole nell'area passava attraverso la concessione da parte del governo ottomano di una speciale autonomia da rafforzarsi tramite garanzia internazionale. Come già nel 1904, anche nel 1919 l'iniziativa di Tittoni poteva essere suggerita in primo luogo dalla velleità dell'Italia di estendere la sua influenza nei Balcani meridionali, ma non era solo malevola verso il nuovo stato jugoslavo. Essa corrispondeva, anche, ad una opzione politica per la

non tentò neppure una difesa d'ufficio e l'autonomia della Macedonia fu tolta definitivamente dall'ordine del giorno della Conferenza.

Non v'è dubbio che ognuno dei progetti di autonomia discussi a Parigi meriterebbe una trattazione molto più approfondita di quella che hanno permesso i limiti di un breve contributo. Non si è qui potuto fare che un rapido cenno a taluni spunti di riordino istituzionale contenenti un'innegabile originalità e che avrebbero potuto, se accolti e realizzati, dimostrare anche qualche efficacia. Sarebbe stato altresì utile soffermarsi sulle discussioni all'interno delle singole delegazioni, specie quelle occidentali, per verificare in che misura su singole prese di posizione abbiano influito ponderate valutazioni e quanto abbia invece inciso l'urgenza di prendere provvedimenti atti a fronteggiare situazioni in rapida e talora preoccupante evoluzione. Non va infatti dimenticato che nel 1919 per molte parti dell'Europa centro-orientale la guerra era solo ufficialmente finita. Pur con questi limiti, si vorrebbe ugualmente proporre qualche osservazione di carattere riassuntivo.

Anche a Parigi, com'era avvenuto in passato in occasioni analoghe, furono le grandi potenze a dare un preciso indirizzo ai lavori. Diversamente da quelle precedenti, tuttavia, la Conferenza del 1919-20 sembrò svolgersi, quanto meno nella fase preparatoria e iniziale, in presenza di un'istanza superiore perfino agli interessi particolari dei maggiori stati partecipanti. Nelle prime settimane del 1919 il presidente Wilson detenne veramente il ruolo a cui aveva ambito fin dall'epoca della neutralità e fu per tutti un punto di riferimento politico pressoché indiscusso. Dalle sue proposte, e dalla forza del paese che egli rappresentava parve, ad un certo momento, che potesse venire la soluzione per ogni problema che affliggeva l'Europa e il mondo. L'armistizio con la Germania era stato firmato sulla base della reciproca accettazione dei 14 punti e anche la Conferenza della pace nel dare inizio ai suoi lavori espresse adesione a quel programma. Oltre a ciò i discorsi pronunciati nel 1917-18 dal presidente americano vennero citati copiosamente dalle diverse delegazioni a Parigi come fonti di ispirazione politica, ovvero a sostegno autorevole delle rispettive richieste.

soluzione o la prevenzione di conflitti in cui Tittoni pareva davvero credere. Che la diplomazia italiana a Parigi abbia dimostrato interesse per l'autonomia della Macedonia e si sia opposta ad analoga soluzione per il Tirolo meridionale è tema che non può essere dibattuto nella presente comunicazione. Si può però ricordare che Tittoni, giunto a Parigi quando già la questione del Tirolo meridionale era stata chiusa, non era affatto alieno all'idea di una qualche forma di autonomia per questa regione, anche se probabilmente anch'egli avrebbe ritenuto inopportuno che se ne discutesse in un consesso internazionale che tendeva ad atteggiarsi a garante dei diritti dei nuovi cittadini italiani. Sulla politica di Tittoni resta sempre utile F. TOMMASINI, *L'Italia alla vigilia della guerra. La politica estera di Tommaso Tittoni*, Bologna 1934, pp. 391-8, discorso del 18 maggio 1904.

In questo quadro poiché l'idea di autonomia sembrava incontrare il favore di Wilson, che l'aveva richiamata, sia pure in termini assai generici, in numerose dichiarazioni ufficiali, essa venne discussa in più occasioni durante i lavori della Conferenza. Se nonostante ciò i risultati raggiunti poterono sembrare deludenti ai gruppi nazionali minoritari, questo si deve in certa misura dal fraintendimento in cui essi incorsero nel giudicare il modo con cui il presidente americano concepiva la questione. E, dato il loro diverso punto di partenza, tale fraintendimento era forse inevitabile.

L'interesse di Wilson per l'autonomia, o, per essere più precisi, per l'introduzioni di limiti all'azione governativa nei confronti delle minoranze, era originato in parte da considerazioni umanitarie, in parte dalla profonda sfiducia sulla tenuta dei nuovi stati, ma certo non da una preferenza di principio per tale forma di organizzazione politica.

Nel primo caso, quello dato dall'interesse umanitario, rientrava l'impegno volto ad assicurare agli ebrei di vaste regioni europee condizioni di vita meno insicure e precarie di quelle che essi avevano sperimentato negli ultimi decenni prebellici. Gli ebrei dell'est, e parallelamente ad essi altri gruppi minoritari, intendevano questo obiettivo come la possibilità che sarebbe stata loro offerta di non dipendere più dalla buona volontà della maggioranza, ma di decidere da sé, nell'ambito di proprie istituzioni e tramite proprie rappresentanze, sulle materie che li riguardavano in quanto gruppo di interessi ben definito. Ma per garantire ai membri della minoranza la sicurezza e un trattamento rispettoso degli elementari diritti umani questo *surplus* di garanzia politica non era necessario agli occhi di Wilson: cancellate dalla legislazione vigente tutte le misure persecutorie, vietata per il futuro ogni discriminazione, la tutela della cultura e delle peculiarità delle comunità ebraiche poteva venire rimessa alle regole del gioco democratico. Il primo articolo dei trattati speciali prevedeva che le norme a tutela delle minoranze andavano considerate come "lois fondamentales" e proseguiva statuendo che "aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle", poteva prevalere su di esse o contraddirle. Questo divieto si applicava senza restrizioni anche nel caso delle carte costituzionali che i nuovi stati si apprestavano ad elaborare. Wilson era dunque disposto ad andare molto lontano sulla via del rispetto dei diritti dell'uomo, fino al punto da limitare la sovranità interna, si direbbe oggi, di un popolo e di uno stato. Non era disposto invece a scomporre tale sovranità in favore di soggetti politici, quali erano i gruppi nazionali che, al contrario degli stati americani e dei cantoni svizzeri, non avevano dato alcuna prova di sé come fattori costituzionali, per riprendere un'espressione renneriana.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, quello dell'autonomia come antidoto all'insufficiente capacità integrativa dei nuovi stati, oltre quanto

già esposto più sopra valga qui un'ultima considerazione. Nel primo progetto di statuto della Società delle Nazioni che Wilson fece circolare a Parigi poco dopo il suo arrivo ad inizio gennaio, era contenuta una disposizione la quale prevedeva che "i popoli e i territori" della disciolta Monarchia avrebbero goduto, per un tempo indeterminato, di una "self-organized autonomy" sotto l'egida della costituenda organizzazione internazionale⁶⁰. Alle grandi potenze, per il tramite della Società delle Nazioni, veniva in altre parole assegnato il compito di accompagnare e, anzi, sostenere i primi passi delle nuove entità politiche sorte nell'area danubiana fino a quando si fosse completato il processo di stabilizzazione interna al termine del quale esse avrebbero dimostrato di meritare il riconoscimento come stati sovrani. Solo dopo il raggiungimento di certe condizioni interne essi potevano diventare membri a pieno titolo della comunità internazionale, forti a sufficienza per essere fattori di pace e non fonti di tensione. Bastarono tuttavia pochi giorni di colloqui a Parigi perché si chiarisse che questa funzione di *trustee*, che gli americani intendevano affidare alla futura Società delle Nazioni, era superata dagli eventi e irrealizzabile, e già a fine gennaio l'idea era stata tacitamente abbandonata. Tale evoluzione non significava però il superamento di un certo atteggiamento mentale ovvero che gli americani si fossero convinti che occorresse dare maggior credito "ai popoli e ai territori" indicati nella bozza di statuto della Società delle Nazioni. Di ciò danno conferma proprio i rari casi in cui la Conferenza sancì forme di autonomia nell'Europa centro-orientale. Non si trattava di dare un riconoscimento costituzionale alla vitalità politica di un gruppo sociale o al tradizionale senso di autogoverno di singoli territori, ma, al contrario, di trovare empiriche e temporanee soluzioni per popolazioni ritenute ancora impreparate alla vita civile e politica in senso moderno, in attesa di una loro maturazione che ne avrebbe reso possibile l'aggregazione alle altre componenti sociali dello stato. Non per nulla uno stretto collaboratore di Wilson poteva riconoscere qualche tempo più tardi che "i ruteni assegnati (...) allo stato cecoslovacco sembra siano stati considerati come rientranti nella stessa categoria dei popoli da governarsi sotto mandato"⁶¹.

L'atteggiamento della delegazione americana, e delle altre grandi potenze, era del resto, su questo punto, in piena consonanza con le opinioni all'epoca largamente diffuse nei paesi ritenuti come i più progrediti. A cavallo dei due secoli c'era sì stato un fortissimo interesse per le questioni del federalismo, dell'autonomia, del decentramento, come testimoniava un numero imponente

⁶⁰ D. MILLER, *op. cit.*, vol. III, p. 453.

⁶¹ H. W. TEMPERLY, *A History of the Peace Conference of Paris*, London 1924, vol. IV, p. 407.

di pubblicazioni, spesso di grande rilevanza scientifica⁶², ma tale interesse era rimasto politicamente poco incisivo. L'accento continuava ad essere posto più sull'integrazione, non di rado con prospettive internazionaliste e addirittura universalistiche⁶³, che sulla valorizzazione delle differenze.

⁶² Qui può essere sufficiente il rinvio alla bibliografia utilizzata da Popovici nella sua opera maggiore. Vedi nota 33.

⁶³ Gli ideali internazionalisti non erano coltivati in età prebellica solo in ambiti social-democratici ma anche in quelli liberali incoraggiati, in particolare dalla creazione e dal progressivo ampliamento delle competenze della Corte permanente di giustizia internazionale dell'Aja. Cfr. H. SCHÜCKING, *Die Organisation der Welt*, in "Staatsrechtliche Abhandlungen", 1908, vol. 1, pp. 533-614. Durante gli anni di guerra tali indirizzi si accentuarono ulteriormente.

I DIVERSI CONCETTI DI AUTONOMIA NEI PROGETTI DI STATUTO REGIONALE ELABORATI NEL TRENTINO E ALTO ADIGE (1945 - 1947)

Maria Garbari

Nel primo congresso del CLN della provincia di Trento, tenuto il 21 ottobre 1945, il problema dell'autonomia non era valutato solo nell'aspetto di comune denominatore delle aspirazioni delle popolazioni e delle correnti politiche, ma anche in quello dei caratteri giuridici e costituzionali. L'avv. Renzo Zadra, di pensiero liberale, nel suo intervento affermava che "il problema dell'autonomia non è di facile soluzione: esso si riverbera sulle stesse basi della costituzione dello stato e sulle stesse proporzionalità di poteri e di diritti tra individuo e stato. Perciò sarà probabilmente compito della Costituente quello di fissare la forma definitiva delle autonomie". Il concetto di autonomia, egli aggiungeva, "assume aspetti poliedrici": essendo assai lata la sua definizione, estendendosi dalla forma di semplice decentramento amministrativo fino all'avocazione di poteri sovrani di pertinenza statale, essa avrebbe potuto portare a forme degenerative come il separatismo che cercava di insinuarsi nella regione facilitato, secondo il Zadra, "da evidenti intromissioni straniere"¹.

Anche Luigi Tomasi osservava che l'accordo sulla richiesta dell'autonomia era generale fra i cittadini ed i partiti e che, se disaccordi vi erano, essi riguardavano il modo di concepirla: "sotto questo punto di vista vi è una intera gamma di concezioni che vanno dal puro e semplice decentramento amministrativo ad un'autonomia che pur mantenendo la regione nell'ambito dell'unità nazionale permette l'istituzione di organi regionali con potere legislativo più o meno largamente esteso". Concezioni diverse, egli concludeva, che arrivavano a posizioni estreme scivolando anche "sul pericoloso terreno di autonomie politiche"².

Sul radicamento delle aspirazioni autonomistiche nelle popolazioni trentine non vi sono dubbi. Esse risalivano alla lunga lotta combattuta durante il periodo della sovranità asburgica per ottenere la separazione dal Tirolo tedesco e poi, dopo il passaggio del territorio dall'Austria all'Italia, per il mantenimento delle istituzioni autonome, provinciali e comunali, nell'ambito del Regno che avrebbe dovuto coordinarle con la legislazione vigente, in base al-

¹ Il testo dell'intervento dell'avv. Zadra in Museo Storico in Trento (MST), Archivio CLN, b.1, fasc.1.

² *Ibidem*.

l'art.4 della legge di annessione del 26 settembre 1920³. L'avvento del fascismo aveva impedito che si realizzassero i programmi autonomistici già avviati in sede di commissioni locali e nazionale⁴ ed il pesante centralismo del regime aveva esaltato il sogno dell'autogoverno interrotto sul nascere. La profondità e la forza dell'esigenza autonomistica era riemersa all'indomani della caduta di Mussolini, nonostante il clima di generale incertezza, ed aveva ispirato anche i programmi delle forze impegnate nel movimento di resistenza⁵.

Durante il corso della lotta per l'autonomia, estesa per più decenni, il mutamento del quadro politico-territoriale, dovuto allo spostamento dei confini dopo la prima guerra mondiale, aveva cambiato il significato fondamentale attribuito all'autogoverno. Nell'età del nesso con gli Asburgo la richiesta dei trentini si era alimentata da motivazioni di carattere nazionale. Con il 1919, fissato il confine al Brennero, avveniva un rovesciamento delle posizioni rispetto al periodo della sovranità austriaca: per il Trentino l'autonomia trovava la sua giustificazione in ragioni storiche, per la comunità austrotedesca dell'Alto Adige in motivi nazionali.

Nel 1945, appena cessato il conflitto, le forze politiche trentine, pur nel mutato contesto nazionale e internazionale, ripresero il discorso interrotto nel 1922 dando la precedenza alla ricostruzione degli enti di base, i comuni, per i quali si chiedeva la separazione (erano stati accorpati d'impero nell'età fascista) e la gestione autonoma. L'opinione diffusa era quella che in tema di materia comunale bastasse smantellare la struttura centralista e ritornare alla situazione del passato, quando il sistema amministrativo austriaco, conservato fino all'avvento al potere di Mussolini, garantiva ai comuni una sfera di attribuzioni naturali considerate intangibili⁶. Per l'autonomia regionale il problema si presentava più complesso perché il Trentino non aveva mai goduto di una autonomia propria, ma solo di quella derivante dalla sua unione con il Tirolo.

³ Questo il testo dell'art.4: "Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare nei territori annessi lo Statuto e le altre leggi del Regno e ad emanare le disposizioni necessarie per coordinarle con la legislazione vigente in quei territori e in particolare con le loro autonomie provinciali e comunali".

⁴ Cfr. U.CORSINI, *I liberali trentini nelle commissioni consultive per l'assetto istituzionale della Venezia Tridentina*, in *Il Trentino nel primo dopoguerra: problemi economici e sociali* a cura di A.LEONARDI, Trento 1987, pp.283-350. Per l'introduzione della legislazione italiana nelle nuove province vedi E.CAPUZZO, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana: legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Milano 1992.

⁵ M.GARBARI, *Aspirazioni autonomistiche nei territori dell'Alpenvorland*, in *Tedeschi, partigiani e popolazioni nell'Alpenvorland*, Venezia 1984, pp.57-103.

⁶ M.GARBARI, *Separazione a autonomia dei Comuni: un pronunciamento popolare nel Trentino fra liberazione e Costituente*, in *Montagne e veneti nel secondo dopoguerra* a cura di F.VENDRAMINI, Verona 1988, pp.633-659.

Nelle numerose proposte, iniziative, programmi elaborati fra il 1945 e gli inizi del 1948 da parte italiana ad opera di correnti politiche, movimenti, singole personalità, organi di governo, si riscontrano una serie di elementi comuni. Per tutti il quadro territoriale era dato dalla regione all'interno della quale veniva prevista la tutela della comunità austrotedesca attraverso un impianto giuridico-istituzionale tale da non creare separazioni fra i due gruppi etnici. Su questa base avrebbero trovato realizzazione sia le aspirazioni trentine all'autogoverno legittimate dalla storia e dalla volontà delle popolazioni, sia i diritti della minoranza a conservare i propri connotati spirituali e materiali, drasticamente colpiti nel ventennio fascista⁷. Tuttavia, all'interno dello schema generale considerato comune, si collocavano modi assai diversi di concepire l'autonomia, con sfaccettature e sfumature tali da dare una chiara impronta ideologica ad ogni progetto. I punti discriminanti non riguardavano tanto l'ampiezza della tutela garantita al gruppo tedesco dell'Alto Adige al quale, comunque, non si accordava un'autonomia separata, ma la maggiore o minore sensibilità democratica ed il nucleo concettuale sul quale doveva innestarsi il rapporto fra il potere centrale e gli enti periferici.

Per quanto attiene alla sensibilità democratica, l'indirizzo anticentralistico che trovava tutti concordi si sfrangiava in posizioni che andavano da una visione dell'autonomia come primo passo verso l'educazione all'autogoverno e gradino per forme di integrazione e collaborazione con le istituzioni più ampie dello Stato, ad altre dove prevalevano gli elementi di isolamento e conservazione. Concepita in quest'ultimo senso l'autonomia, legata alle nostalgie del passato, diventava uno strumento di difesa dal potere centrale, visto quasi come la controparte, ed in essa i comuni, individuati quali baluardi della stabilizzazione, vedevano ampliata la sfera delle loro competenze onde radicare sul territorio il costume tradizionale dei padri. Relativamente al concetto del rapporto Stato-ente autonomo, dai progetti emergevano precise concezioni politico-costituzionali con le conseguenti delineazioni dell'ampiezza di potestà, funzioni e competenze del potere centrale e periferico e delle forme di dipendenza gerarchica tra i due enti.

Il corpo di bozze, schemi, proposte di statuto d'autonomia è stato pubblicato qualche anno fa in un lavoro fondamentale per storici e giuristi⁸. Fra di

⁷ Per il quadro generale nel quale presero corpo le richieste di autonomia si rimanda a A.VADAGNINI, *Gli anni della lotta: guerra, resistenza, autonomia (1940-1948)*, in *Storia del Trentino contemporaneo* a cura di O. BARIÈ, Trento 1978, vol.II, pp.328-356; 403-425; 470-490; A.CANAVERO, *Gli anni della Regione (1948-1962)*, *ibidem*, vol.III, pp.13-55.

⁸ P.PICCOLI, A.VADAGNINI, *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo statuto speciale del 1948*, Trento 1988.

essi mancano solo i progetti del Partito d'azione, del senatore Enrico Conci e quello nato negli ambienti della Volkspartei nel 1945, da noi trovati fra le carte del "Centro studi per l'autonomia" del CLN posteriormente all'uscita della pubblicazione. Dei progetti riportati uno degli autori, Paolo Piccoli, ha compiuto anche una rigorosa analisi con riferimento alla forma dell'autonomia (norme, assetto istituzionale, organo legislativo ed amministrativo), ai contenuti (rapporti con lo Stato, attribuzioni legislative, patrimonio e finanze, ordine pubblico), alla questione etnica (modo in cui è assicurata la tutela dei diversi gruppi, uso della lingua)⁹.

In questa breve comunicazione ci soffermeremo sulla concezione politico-costituzionale che emerge dai progetti d'autonomia, tralasciando altre caratteristiche. Riteniamo infatti che l'elemento chiave per giudicare le finalità politiche inserite nelle varie bozze di statuto sia da identificarsi in primo luogo nei concetti di Stato e di ente autonomo ai quali si fa riferimento.

L'ordinamento autonomo si appoggia alla dottrina che recepisce la convenienza di restringere la presenza dello Stato per riconoscere ai cittadini organizzati in enti minori ampie facoltà e responsabilità decisionali. In questo senso è lo Stato che si spoglia di competenze e funzioni proprie per attribuirle alle Regioni e alle Province in modo da realizzare concretamente l'esercizio democratico del potere e risolvere in forme adeguate particolari situazioni dovute a motivi storici, etnici, sociali ed economici. Ma non sempre il libero esercizio da parte di un ente o di una comunità di propri poteri legislativi ed amministrativi è visto all'interno di uno Stato dal quale soltanto l'autonomia è istituita e in essa precisata la sfera delle libertà decisionali. Accanto a questo modello di autonomia se ne è collocato un altro, traente le sue origini dal lontano particolarismo e frazionismo medievale, rivolto ad accentuare la prevalenza delle forze locali sul governo centrale ed a riconoscere priorità cronologica e logica all'autogoverno, alle facoltà e ai privilegi delle entità territoriali storiche che, in forme e in tempi diversi, erano poi confluite nell'ambito di una realtà statale. Per tale indirizzo dottrinale erano le Province a riservare e ad attribuire allo Stato materie e competenze residuali rispetto alle proprie, intese come primarie, e non lo Stato che autolimitava le proprie facoltà per passarle ad enti mediani o periferici¹⁰.

Questa concezione dell'autonomia aveva caratterizzato la politica dei Länder costituenti i possedimenti asburgici in quanto rifletteva i processi di for-

⁹ *Ibidem*, pp.59-96.

¹⁰ Un ampio esame dei diversi concetti di autonomia in U.CORSINI, *Autonomie, Stati e Nazioni nei secoli XIX e XX*, in "Annali dell'Istituto universitario lingue moderne della Facoltà di lingue e letterature straniere di Feltre", Feltre 1972, pp.77-132.

mazione della Monarchia danubiana, nata per accessione di territori che, venuti in signoria agli Asburgo, avevano però conservato le istituzioni locali sulla base di pattuizioni riconfermate e sancite da patenti imperiali e da testi costituzionali. Il rapporto fra Stato e Province storiche non era però stato privo di conflittualità: ai principi di razionalizzazione, ammodernamento ed efficienza dell'apparato statale, desunti da una visione centralistica, si erano opposte le Diete dei Länder che non volevano transigere sulla conservazione e la gestione in forme esclusive degli antichi privilegi e competenze.

All'uno o all'altro di questi due modelli di autonomia, e quindi di concezione costituzionale dello Stato, si ispirarono i diversi progetti elaborati dalle forze politiche locali. Di essi verrà fatto un sintetico esame, escludendo quelli di iniziativa dello Stato o di organi del suo apparato perché già accoglienti in linea di principio la dottrina politica e giuridica che sia il potere centrale a rinunciare in alcuni settori alle competenze legislative per attribuirle agli enti periferici¹¹. Questo presupposto era già implicito negli indirizzi programmatici, negli atti legislativi e negli impegni assunti dal governo italiano nel 1945-46¹², nel *Memoriale* del 22 agosto 1945 di Alcide De Gasperi a Byrnes¹³, nel *Memorandum* addizionale «B» indirizzato al Consiglio dei ministri degli Esteri impegnati nei trattati di pace¹⁴ e sarà recepito nell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 dove, al punto 2, si precisa che “alle popolazioni delle zone sopradette sarà *concesso*¹⁵ l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo”.

Va ricordato anche che, in modo maggiore o minore, i progetti d'autonomia tenevano conto della passata legislazione austriaca: alcuni per scelte politiche ed ideologiche spesso ispirate al conservatorismo, altri per mancanza di punti di riferimento nella legislazione italiana, improntata al centralismo e priva di esperienze nel campo del trattamento da riservarsi alle minoranze. Questo riferimento risultava anche in materia comunale, dato che nelle strutture

¹¹ Si tratta dei seguenti progetti: bozza preliminare al “progetto Innocenti” (giugno 1946); progetto di statuto della “Regione Trentina” (Innocenti, 8 settembre 1946); testo della Commissione dei Sette (novembre 1947); testo della Sottocommissione per gli statuti regionali dell'Assemblea costituente (27 gennaio 1948).

¹² Vedi U. CORSINI, *La politica italiana per l'Alto Adige negli anni 1945-1946*, in “Studi Trentini di Scienze Storiche”, LXVII (1988), pp.403-446.

¹³ In *I Documenti Diplomatici Italiani*, Decima serie, vol.II, doc.446; il testo italiano in *L'accordo De Gasperi - Gruber nei documenti diplomatici italiani ed austriaci* a cura di E. SERRA, Trento s.d. (1988), pp.30-35.

¹⁴ Pubblicato in U. CORSINI, *La politica italiana*, cit., pp.412-428.

¹⁵ Il corsivo è nostro.

amministrative austriache il comune era riconosciuto come ente autonomo, non autarchico.

Il progetto del Partito d'azione¹⁶, probabilmente uno dei primi ad essere elaborato, risultava solo uno schema di massima nel quale si parlava della Regione formata dalle due province di Trento e di Bolzano. Di essa venivano elencate le attribuzioni, relative ad una serie di materie che sarebbero state sottoposte "soltanto a disciplina regionale nei rapporti con la pubblica amministrazione". Dal punto di vista dell'assetto istituzionale non si metteva in dubbio la priorità dell'ordinamento nazionale e dell'autorità governativa. Dal testo esulava ogni riferimento ai congegni giuridici finalizzati alla tutela della minoranza etnica.

L' "abbozzo" delle richieste autonomistiche del senatore Conci¹⁷, così chiamato dall'estensore che non parlava di un vero e proprio progetto, si apriva con la premessa che "le richieste di autonomia, vale a dire di decentramenti e di nuovi organismi regionali non mirano alla disgregazione dello Stato, ma piuttosto al suo consolidamento mediante una migliore tutela degli interessi regionali". Egli guardava all'introduzione del decentramento nell'intero Stato con richiamo al progetto Minghetti del 1861, ma ricordando che la Venezia Tridentina aveva uno speciale titolo giuridico a chiedere l'autonomia in base alla stessa legge di annessione del 26 settembre 1920. La riforma auspicata si riferiva dunque al completo quadro costituzionale italiano attraverso iniziative che avrebbero portato a modificazioni nelle materie di pertinenza e nei rapporti gerarchici fra potere centrale ed enti periferici. L'abbozzo recepiva, in un medesimo contesto, anche la normativa riguardante i comuni facendoli così rientrare di diritto nell'ambito degli enti considerati autonomi. La giunta regionale risultava suddivisa in due sezioni elette, rispettivamente, dai consiglieri della provincia di Trento e di quella di Bolzano. In conclusione il Conci, recependo la richiesta generalizzata delle popolazioni, chiedeva la ricostitu-

¹⁶ MST, Archivio CLN, b.7, fasc.7. ARMANDO VADAGNINI in *Gli anni della lotta*, cit. ricorda che gli azionisti già nell'estate 1945 "proposero un'autonomia amministrativa da riservare non solo al Trentino, ma anche alle altre regioni italiane" (p.336), e la priorità del Partito d'azione nel sollecitare il CLN a stendere un progetto d'autonomia (p.349).

¹⁷ MST, ivi. Tale abbozzo è precedente al progetto del CLN del 25 novembre 1945. Esso infatti è citato in due relazioni da Bolzano al ministero degli Interni del 22 e 31 ottobre 1945, riportate in P. PICCOLI, A. VADAGNINI, *op.cit.*, p.38. Armando Vadagnini (*Gli anni della lotta*, cit. p.350) sulla scorta del verbale della seduta 6 novembre 1945 della segreteria provinciale della DC, afferma che fu lo stesso Degasperi a consigliare gli amici democristiani di Trento di affidare al Conci e ad altri, già impegnati nella difesa delle autonomie negli anni '20, il compito di elaborare un modello di statuto. La precedenza del progetto Conci su quello del CLN è documentata anche dalle osservazioni di Remo Ferretti allo schema del "Centro studi per l'autonomia" che richiamano quelle fatte in precedenza all'abbozzo di statuto Conci.

zione dei comuni esistenti prima della fusione coatta, la sollecita elezione dei consigli comunali e sintetizzava, in cinque punti, le proposte per il riconoscimento dei diritti e per la tutela degli allogeni.

Lo schema di progetto elaborato dal senatore Conci fu fatto oggetto di una particolareggiata analisi da parte del segretario della provincia, Remo Ferretti¹⁸, che propose numerose modifiche ispirate al timore di uno scavalcamento della sovranità dello Stato da parte dell'ente autonomo, anche se questo non era nelle intenzioni dell'estensore dell'abbozzo. "A mio modesto modo di vedere", egli scriveva giustificando le modifiche avanzate, "la riforma costituzionale dovrebbe prendere l'avvio dal centro e stabilire anzitutto, riducendone i limiti, la nuova sfera d'azione legislativa del Parlamento". Richiamandosi alla soluzione adottata dalla legge fondamentale austriaca del 1867, intesa più alla lettera che nello spirito, il Ferretti affermava che "enumerate nella nuova legge costituzionale, in modo tassativo, le competenze del Parlamento, risulterebbero implicitamente deferite alla facoltà della Dieta tutte le altre materie di natura legislativa". Particolarmente dure erano le critiche rivolte alla costituzione, nel seno della giunta regionale, di due sezioni autonome a giurisdizione territoriale. Anche se la proposta era motivata da considerazioni politiche, egli riteneva che in tale forma la giunta sarebbe risultata un organo morto in quanto svuotato di ogni funzione significativa. Vi era poi il principio di fondo che impediva, secondo il Ferretti, di mantenere in piedi le province, "enti superstiti di un ordinamento che si vuole abrogare". Nelle annotazioni finali egli riconfermava il principio che i poteri legislativi della Dieta dovevano essere preceduti dalla elencazione delle materie di competenza esclusiva del Parlamento fra le quali doveva figurare la "delimitazione dei principi fondamentali di massima delle particolari materie di competenza della Dieta regionale". Senza questa premessa era impossibile immaginare un sistema costituzionale nel quale si conciliassero le autonomie locali con il mantenimento dello Stato unitario, a meno che non si volesse trasformare l'Italia in uno Stato "federativo".

Il 25 novembre 1945 veniva pubblicato sul giornale "Liberazione Nazionale" il "Progetto preliminare di ordinamento autonomo della Regione Trentina", elaborato presso il "Centro studi per l'autonomia" del CLN, dovuto all'opera del giurista Francesco Menestrina. Esso era stato preceduto da un altro progetto, sempre steso dal Menestrina, che aveva suscitato le obiezioni di taluni componenti il "Centro studi" ma che il giurista avrebbe successivamente giudicato come più idoneo per garantire l'equità del trattamento dei gruppi etnici¹⁹.

¹⁸ Le osservazioni del Ferretti in MST, ivi.

¹⁹ F.MENESTRINA, *Studi e progetti per l'autonomia della regione Trentina*, in "Studi Trentini di Scienze Storiche", XXV (1946), pp.3-23. Le osservazioni sull'equo trattamento ai gruppi etnici, p.15.

Nel testo precedente quello del 25 novembre si precisava che la Regione, costituita in considerazione delle particolari condizioni geografiche, economiche, storiche e linguistiche del territorio, si collocava “entro l’unità politica dello Stato italiano”. Le province esistenti venivano soppresse ma la Regione si sarebbe suddivisa in due sezioni, corrispondenti alle province, fornite di personalità giuridica e dotate del patrimonio provinciale. Per la validità delle deliberazioni riguardanti una sola sezione necessitava non solo il voto favorevole della maggioranza del consiglio regionale, ma anche quello della maggioranza della sezione interessata. In questa proposta si rifletteva l’eco dei progetti stesi fra il 1901 e il 1902²⁰ che avrebbero consentito al Trentino di godere una forma d’autonomia attraverso la costituzione, nell’unica provincia tirolese, di “curie etniche”. Accanto alle attribuzioni legislative di carattere primario veniva prevista per la Regione la facoltà di emanare norme per dare attuazione alle leggi quadro dello Stato. Al potere centrale non si contestava la possibilità d’intervento e si riconosceva che le delibere di Giunta potessero essere impugnate davanti al Consiglio di Stato, facoltizzato a decidere anche nel merito.

Il progetto definitivo del “Centro studi” manteneva l’impianto generale di quello precedente ma non accoglieva la costituzione di sezioni provinciali fornite di personalità giuridica. In esso era prevista la creazione di una Commissione giurisdizionale con compiti di controllo sulla legittimità delle delibere di Giunta ed erano dettagliatamente specificati i rapporti con lo Stato alla cui amministrazione sarebbe spettato il controllo anche sulle delibere della Commissione giurisdizionale.

Il progetto del CLN, come quello del Conci, venne investito da una serie di osservazioni assai pesanti da parte del Ferretti²¹ che vedeva in esso quasi una messa in discussione dell’unità statale e dell’autorità del governo centrale, finalità sicuramente esulanti dalla volontà del Menestrina e dei componenti il Comitato di Liberazione. Per il segretario della provincia le facoltà legislative riservate alla Regione erano tali da lasciare al Parlamento solo competenze residuali, tanto da chiedersi se non si fosse pensato alla “trasformazione dell’Italia in uno Stato a costituzione federativa”, senza tenere presente che una soluzione simile non avrebbe avuto il consenso delle altre regioni del paese. Nello schema di statuto, secondo il suo parere, prevaleva più l’elemento negativo che non quello propositivo: “un sentimento di rivolta contro il sistema accentratore di Roma e un’ansia di liberazione degli enti locali dalla rete asfissiante dei controlli governativi”. In dottrina, egli conti-

²⁰ Progetti Kathrein (6 luglio 1901) e Brugnara (11 luglio 1902).

²¹ MST, Archivio CLN, b.7, fasc.2.

nuava, si poteva essere autonomisti al massimo, ma nella pratica bisognava adeguare l'azione alla realtà effettiva. Ciò premesso, e specificato che l'azione legislativa regionale sarebbe stata esclusiva (ma limitata a pochi oggetti) e complementare, invitava a riformulare in senso restrittivo le materie di competenza della Regione. Anche il regime dei controlli previsti dal progetto gli suscitava numerosi dubbi ed obiezioni. In particolare non gli sembrava che la Giunta regionale e la Commissione giurisdizionale fossero organi adatti per i ricorsi in sede di legittimità perché costituite da amministratori, ossia da uomini di parte. L'unica via da percorrere restava quindi quella del Consiglio di Stato.

La trasformazione politico-costituzionale dello Stato italiano, che il Ferretti paventava essere adombrata sotto lo schema d'autonomia presentato dal CLN, era invece chiaramente espressa nel progetto elaborato negli ambienti della Volkspartei, indicato come "Linee direttive di una costituzione statale secondo i principi della decentralizzazione e dell'autonomia amministrativa"²². Tale progetto non datato, ma sicuramente del 1945, precedente a quello del CLN e a quello del senatore Conci, probabilmente steso dall'avv. Josef Raffei-ner²³, non era inteso a scalfire il principio dell'autodeterminazione e dell'annessione all'Austria, ma solo a costituire un eventuale strumento di riserva nel caso di insuccesso del programma di massima che si riteneva compromesso non tanto dalla deliberazione del Consiglio dei ministri degli Esteri presa a

²² Ivi, b.7, fasc.7.

²³ Del progetto si parla nella relazione al ministero dell'Interno del 22 ottobre 1945, citata a n.17: "... la Südtiroler Volkspartei, che secondo certe notizie avrebbe predisposto un progetto per conto suo (Avv.Raffei-ner) da tenersi di riserva in caso disperato, ove cioè non si realizzasse l'agognata annessione all'Austria". In P.PICCOLI, A.VADAGNINI, *op.cit.*, p.35, viene riportata una relazione al ministero dell'Interno del 28 agosto 1945 nella quale si accenna alla disponibilità della SVP ad aderire a un progetto autonomistico nel caso fosse venuta meno la possibilità di annessione all'Austria. Nella lettera del 26 luglio 1945, indirizzata dal neo costituito "Centro studi per l'autonomia" al prefetto, al sindaco e al CLN di Bolzano (in MST, Archivio CLN, b.7, fasc.3) si affermava che qualcosa si era mosso all'interno della SVP: "In questi giorni abbiamo avuto l'occasione di incontrarci con un autorevole esponente della Volkspartei che ha espresso un favorevole e sincero pensiero (che rappresenta la volontà di una larga corrente della Volkspartei stessa) riguardo alla costituzione di una regione unica in cui naturalmente si dessero opportune garanzie ai tedeschi. Con tali garanzie in atto sarebbero disposti addirittura a rinunciare al diritto di autodecisione". Il fatto che Remo Ferretti parli dell' "Abbozzo proposto dagli Altoatesini" nel contesto delle osservazioni fatte al progetto Conci conferma che la sua stesura è antecedente al novembre 1945. Il "Progetto della Volkspartei di Bolzano", come è segnato a mano nel primo foglio del dattiloscritto da noi rinvenuto, è sicuramente la traduzione di un testo steso in tedesco. Esso è emendato nei termini lessicali da numerosi interventi a mano che corrispondono alla scrittura dell'avv. Menestrina, intesi alla ricerca della massima coincidenza tra i significati dei termini nell'una o nell'altra lingua. Nonostante le ricerche, non abbiamo trovato il testo in tedesco.

Londra il 14 settembre 1945²⁴, quanto dal fervore autonomistico diffuso nei movimenti e nei partiti della regione²⁵.

Il progetto, al punto 1, affermava: “l’Italia è uno stato unitario con un unico potere statale”, ma con l’esercizio del potere decentralizzato. Al punto 3 si diceva che “il territorio dello Stato si divide in ‘Paesi’”, osservando come il termine “Paesi” lasciava aperto il quesito della loro identificazione nelle regioni storiche, nelle province o in particolari gruppi di province. La specificazione delle forme e dei modi della decentralizzazione rendeva chiaro il concetto che alla competenza legislativa del Parlamento centrale erano assegnate le materie residuali rispetto a quelle di competenza delle Diete dei Paesi, estese al massimo. L’amministrazione autonoma si articolava sulla base di due tipi di autorità: quella dei Paesi, dei Distretti e dei Comuni per gli affari d’indole generale, e quella attinente a compiti particolari come riconosciuta alle Camere di commercio, di industria o ai Consigli d’agricoltura. Speciali norme (punti 22-32, dieci sui 33 complessivi) erano proposte per i Paesi con popolazione mistilingue, considerando tali quelli aventi almeno il 25% di abitanti parlanti una lingua differente dal resto della popolazione. La tutela della minoranza era specificata in forme dettagliate sia in riferimento agli interessi e alle associazioni culturali, sia nell’ambito della rappresentanza in organi politici ed amministrativi da assicurarsi in base alla proporzionale etnica, ed in quello delle deliberazioni legislative per le quali potevano essere invocate speciali forme di procedura. Particolari garanzie venivano fornite anche alle comunità minoritarie non raggiungenti il 25% degli abitanti. Nell’ultimo punto era prevista una Corte di giustizia costituzionale composta, per la metà dei suoi membri, da persone proposte dai Paesi.

In appendice al progetto una postilla precisava che “se si potesse raggiungere una garanzia internazionale per i nostri diritti d’autonomia”, l’autonomia per l’Alto Adige avrebbe dovuto essere costruita tenendo conto di tutti i punti del progetto, non solo di quelli riguardanti la tutela etnica, “se pure in questo caso non ci sia una ancor maggiore indipendenza”, ed indifferentemente dal fatto che nel resto d’Italia si stabilisse un ordinamento simile. La postilla si concludeva con questa affermazione: “alla competenza della Corte di giustizia costituzionale dovrebbe sostituirsi in tal caso quella dell’organo di controllo internazionale”.

Il modello di autonomia proposto dalla SVP, rivolto alla costituzione di uno Stato federativo, era palesemente di stampo austriaco e tale apparve a Remo Ferretti che, nel contesto delle osservazioni rivolte allo schema Conci,

²⁴ Essa era così formulata: “La frontiera con l’Austria resterà immutata, subordinatamente alle decisioni che il Consiglio prenderà su richiesta per minori rettifiche in suo favore che l’Austria potesse presentare”.

²⁵ Cfr. U.CORSINI, *La politica interna italiana*, cit., pp.445-446.

parlava del progetto degli altoatesini come “elaborato secondo criteri tolti dalla costituzione dell'ex Repubblica federale austriaca”.

Il 16 febbraio 1946 il Movimento Autonomista Regionale (MAR), nato fra gli italiani della provincia di Bolzano, pubblicava un proprio “Progetto di statuto regionale per la Venezia Tridentina” che, perfino nella successione degli articoli del testo, rappresentava un rovesciamento dei rapporti fra vertice e periferia: non più un potere centrale che autolimitava le proprie competenze e funzioni per attribuirle via via ad organi intermedi e di base, ma l'insieme dei cittadini che, una volta realizzato il primo nucleo associativo di natura comunale, avrebbe trovato nella Regione la forma ottimale di assetto politico ed amministrativo. Questa, a sua volta, era destinata ad eleggere i deputati al Parlamento nazionale. In tale modo lo Stato, collocandosi al termine di un percorso dove ogni tappa avvocava a sé materie e competenze, si trovava ridotto all'esercizio di poche funzioni di carattere generale.

L'elemento più appariscente del progetto, oltre a quello di premettere l'elencazione delle attribuzioni del cittadino, era costituito dal risalto dato all'ente comunale al quale veniva riconosciuta una assai ampia sfera di competenze, superiore a quella che, nella legislazione austriaca, era stata assicurata alle città fornite di statuto proprio. Nelle *Considerazioni* che accompagnavano il progetto veniva data una spiegazione della centralità accordata ai comuni: la preoccupazione di fronte all'accentramento statale aveva portato a forme di difesa, ossia a fissare i diritti del cittadino e dei comuni “perché essi sono i baluardi dell'autonomia che devono godere nei confronti della regione ampia e, se possibile, ancora più vasta di quella che la regione chiede allo Stato”. L'intento conservatore sotteso alla normativa riguardante i comuni, e riverberato nell'intero progetto di statuto, era dichiarato in un memoriale indirizzato al prefetto di Bolzano Silvio Innocenti. Il MAR si era ispirato al “deciso desiderio di normalizzare l'ambiente, rispettare le persone, far risorgere il buon costume tradizionale dei nostri padri, concedere la giusta influenza nelle questioni che interessano la regione alle persone locali ed opporsi a chiunque, apertamente o nascostamente, voglia contrastare o sabotare tale opera”²⁶.

La Regione, “ente di diritto pubblico con sovranità regionale” sarebbe stata fornita di un organo legislativo eletto dai residenti da almeno dieci anni e composto da deputati del territorio superiori ai trent'anni di età. Spettava all'assemblea regionale eleggere i deputati al Parlamento²⁷, con la facoltà di

²⁶ Le *Considerazioni* ed il memoriale indirizzato al prefetto furono pubblicati, insieme al “Progetto di statuto”, su un numero unico uscito a Bolzano il 16 febbraio 1946 con la testata “Numero unico del M.A.R. - Movimento Autonomista Regionale”.

²⁷ Va ricordato che in Austria, con la patente del 28 febbraio 1861 e fino alla riforma del 1873, il diritto di designare i deputati al Parlamento di Vienna spettava alle Diete dei *Länder*.

togliere ad essi anche la fiducia. L'impugnazione delle leggi fra Stato e Regione sarebbe avvenuta davanti ad una Commissione giurisdizionale mista formata da sei membri, tre di nomina statale e tre di parte regionale. I corpi militari stanziati sul territorio avrebbero dovuto essere costituiti da elementi locali, alle dipendenze di un comando autonomo. La modificazione dello statuto regionale sarebbe stata possibile attraverso un *referendum* popolare locale, approvato dall'assemblea con *quorum* qualificati. Nello statuto trovava ampio spazio la tutela dei tre gruppi etnici, italiano, tedesco e ladino, costituiti in personalità giuridica con facoltà a deliberare su norme di loro interesse, ed appariva, accanto al diritto di iniziativa referendaria sulle leggi emanate, quello di chiedere la revoca, con almeno 3.000 voti, delle persone investite di cariche elettive²⁸.

Il Movimento Autonomista Regionale non trovò seguito né nell'Alto Adige, né nel Trentino e rimase isolato fra la SVP attestata su posizioni d'intransigenza nei confronti dell'autodeterminazione e l'Associazione Studi Autonomia Regionale (ASAR), nata in Trentino e subito fornita di una larga base di consenso popolare. Nel luglio 1946 anch'essa presentò un proprio schema di statuto che, pur non accogliendo le venature separatiste infiltrate nel movimento, esprimeva la volontà di una autonomia integrale da Ala al Brennero contro ogni forma, anche larvata, di centralismo romano.

Nel progetto non venivano elencate le attribuzioni della Regione e quelle dei comuni, ma solo le materie di competenza dello Stato in base al principio che le organizzazioni periferiche erano dotate di poteri e facoltà di pertinenza propria e naturale e spettava quindi ad esse riconoscere la sfera ed i limiti dell'azione legislativa del potere centrale. Nello schema aleggiava lo spirito che aveva contrassegnato l'atteggiamento della Dieta del Land Tirol in età asburgica, intesa ad accrescere le sue potestà primarie e ad erodere la presenza ed il controllo del governo di Vienna imputato di centralismo. Il progetto dell'ASAR prevedeva che l'assemblea regionale, oltre a deliberare sulle materie di propria competenza, potesse presentare al Parlamento voti e progetti su oggetti di competenza statale interessanti la Regione. Il presidente della giunta regionale, con il rango di ministro, avrebbe partecipato con voto deliberativo al consiglio dei ministri su materie d'interesse regionale. La pubblica amministrazione era tenuta, per la Regione, a scegliere a parità di merito funzionari del luogo in possesso della lingua tedesca. La Regione avrebbe partecipato alla formazione delle tariffe fer-

²⁸ Francesco Menestrina, commentando il progetto del MAR (*op.cit.*, pp.13-15), parlava di ritorno "alla situazione caotica del primo medio evo" e, facendo riferimento in modo particolare ai congegni di tutela etnica, affermava che il progetto "è sgretolamento, è povertà, è regresso. L'organizzazione della regione servirebbe solo a instaurare soluzioni contrarie all'affermarsi della regione stessa".

roviarie e a regolare i trasporti locali. Il presidente della Regione, l'assemblea, i cittadini potevano impugnare leggi statali presso la Corte costituzionale; la pubblica sicurezza sarebbe stata garantita da un corpo di polizia regionale; la democrazia diretta si sarebbe attuata accordando al popolo il diritto di iniziativa in materia legislativa e revisione statutaria.

Il secondo progetto dell'ASAR, lo "Statuto del Trentino e del Tirolo del Sud" reso noto nel maggio 1947, era stato steso dopo l'Accordo Degasperi-Gruber, nel contesto delle reazioni e delle polemiche suscitate dalla sua interpretazione, specie in merito al quadro territoriale dell'autonomia; a queste si aggiungevano le contestazioni degli schemi di statuto presentati dal prefetto Innocenti. Nel secondo testo, più articolato rispetto al primo, continuava ad emergere una mentalità fondamentalmente antistatale con il mantenimento di tutti i punti qualificanti del progetto precedente e la sola elencazione delle competenze riservate ai poteri dello Stato che avrebbe dovuto delegare alla Regione anche la facoltà di rilasciare i passaporti per l'estero ed affidare ad essa le norme di attuazione delle leggi varate al centro. Dal punto di vista istituzionale venivano riattivate le circoscrizioni amministrative dell'età austriaca con garanzie di massima autonomia ai comuni e la ricostituzione, in via provvisoria, dei Distretti del 1918. La tutela dei diritti dei tre gruppi linguistici veniva demandata alle Curie etniche con potere legislativo autonomo su una serie di materie elencate nell'art.27. Il rappresentante dello Stato nella Regione sarebbe stato il presidente della Corte d'Appello. Ribadito era anche il principio della democrazia diretta con poteri d'iniziativa per gli elettori, i gruppi etnici, i comuni.

Nel maggio 1947, contemporaneamente al progetto ASAR, veniva presentato il "Progetto di statuto per le due regioni 'Südtirol' e 'Trentino'" elaborato dalla SVP dopo la caduta del programma di massima dell'autodeterminazione in conseguenza dell'Accordo di Parigi. Le due province di Bolzano (con inclusi i comuni della zona mistilingue) e di Trento venivano erette in Regioni autonome, ognuna con il potere legislativo esclusivo in tutte le materie non riservate alla competenza dello Stato le cui attribuzioni erano elencate all'art.3. La presenza delle Regioni, in modo diretto o concorrente, era assicurata anche nella capitale romana e, per quella Südtirol, veniva sancito "il diritto di intervenire nell'elaborazione delle convenzioni da stipularsi in esecuzione dell'accordo italo-austriaco del 5 settembre 1946"²⁹. La pubblica sicurezza sarebbe stata garantita da un corpo di polizia regionale con equiparazione del servizio, svolto in esso dai pertinenti, a quello militare. La tutela dei gruppi etnici, prevista solo per la regione Südtirol, stabiliva la rappresentanza proporzionale

²⁹ Art.4.

negli uffici statali e regionali ed una serie di garanzie sul piano linguistico, dell'istruzione e delle istituzioni culturali. Il Capo III dello schema prevedeva gli "organi comuni delle due Regioni": le assemblee riunite, le Giunte riunite, la Corte costituzionale. Le assemblee riunite, con competenza a deliberare su una serie di materie elencate nell'art.31, si sarebbero convocate di regola una volta all'anno alternativamente a Trento e a Bolzano³⁰. E' chiaro però che, nonostante l'impianto messo in atto per mantenere in piedi una larva d'unione fra le due Regioni, l'insieme risultava un involucro privo di reali significati politico-istituzionali.

Poco prima della presentazione del progetto della SVP, il 17 aprile 1947, era stato reso noto lo "Schema di provvedimento legislativo per la Regione costituente le province di Trento, di Bolzano e il mandamento di Cortina d'Ampezzo"³¹ proposto dal PLI - Südtiroler Demokratischer Verband. Accantonata l'autonomia riservata alle due province, lo schema prevedeva una Regione con capoluogo Trento, con il territorio "diviso in circondari amministrativi", specificati all'art.17, che corrispondevano ai Capitanati distrettuali dell'età austriaca. Diversamente dai progetti dell'ASAR e della SVP, venivano specificate le materie attribuite alla legislazione regionale "entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato" facendo intendere in questo modo di non considerare solo residuali le competenze del potere centrale. La presenza della rappresentanza regionale era però assicurata nelle sedi deliberative romane come nei testi asarini e sudtirolesi.

Il progetto di parte liberale, dovuto ad una corrente politica di scarsa consistenza numerica, passò quasi sotto silenzio. In grande considerazione da parte delle forze partitiche fu tenuto invece il progetto ASAR, nel timore che il fervore autonomistico dell'Associazione, sostenuta da un movimento di massa, potesse compromettere la base elettorale di ciascuna di esse. Tra le correnti politiche aveva preso il via una gara di zelo a sostegno dell'autonomia, con palesi contraddizioni ed imbarazzi per i partiti centralisti sul piano nazionale

³⁰ Era anche prevista la possibilità che la convocazione non avesse luogo: "Tale sessione non avrà luogo o potrà venir differita, se i due Presidenti accertano di comune accordo che non vi sono oggetti da deliberare in comune" (art.32).

³¹ L'aggregazione alla Regione di Cortina d'Ampezzo (oltre ai comuni della Val d'Astico e della Val Vestino) era prevista dal progetto del Centro studi del CLN del 25 novembre 1945; da quello del MAR ("i territori già appartenenti alla Venezia Tridentina secondo i confini del 1919"); dalla bozza preliminare del progetto Innocenti (giugno 1946); dai due progetti dell'ASAR (con la precisazione, nello schema del 29 luglio 1946, "Per i territori staccati dal nesso storico della Regione e assegnati alle Province di Belluno, Brescia e Vicenza si provvederà ad un'eventuale consultazione mediante referendum"); dal progetto della Volkspartei del novembre 1946 - maggio 1947 che assegnava alla Regione Südtirol, oltre ai comuni della zona mistilingue, Cortina d'Ampezzo, Colle S. Lucia e Livinallongo.

ma autonomisti in regione, pena la perdita del consenso all'atto delle votazioni politiche e amministrative. Il progetto ASAR divenne il punto di riferimento obbligato al quale andarono suggerimenti, osservazioni, emendamenti finalizzati non tanto a modificarne la sostanza che relegava ai margini le competenze e le funzioni dello Stato, quanto a correggerne alcuni aspetti. In particolare veniva rivendicato al potere centrale il settore dell'istruzione (Fronte dell'uomo qualunque, Partito Comunista, Partito Socialista Italiano) mentre solo la Democrazia Cristiana chiedeva che le materie di competenza della Regione venissero esplicitate in forma positiva³².

L'impegno delle forze politiche locali nella ricerca di un progetto d'autonomia che contemperasse tante spinte diverse fu scavalcato dalle decisioni prese al centro. Ma la bozza di statuto, elaborata dalla "Commissione dei sette"³³, venne respinta da tutti, tranne che dalla DC e dai liberali le cui critiche si concretarono in numerose osservazioni. Il testo approvato alla Costituente³⁴ venne discusso ed approvato il 29 gennaio 1948. Esso, pur avendo accolto alcuni degli emendamenti chiesti dalla SVP, era privo di qualsiasi riferimento alla dottrina politico-costituzionale che assegnava priorità ed attribuzioni naturali e proprie agli enti periferici ed accoglieva quella dell'opportunità di restringere la presenza dello Stato in territori contrassegnati da particolari situazioni storiche ed etniche.

I due modelli di autonomia che avevano ispirato i numerosi progetti elaborati fra il 1945 e il 1947 erano però destinati ad alimentare negli anni successivi il contenzioso politico, non sedato ma accentuato dallo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige promulgato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.5.

³² Gli emendamenti, suggerimenti e osservazioni formulati dai partiti sono pubblicati in P. PICCOLI, A. VADAGNINI, *op.cit.*, pp.247-260. Solo il Partito liberale di Trento, contrario allo spirito informatore del progetto ASAR, si rifiutò di inviare le sue osservazioni.

³³ La Commissione era composta da Ivanoe Bonomi, Luigi Einaudi, Gaspare Ambrosini, Tomaso Perassi, Giovanni Uberti, Antonio Sorrentino, Silvio Innocenti.

³⁴ Elaborato dalla Sottocommissione dell'Assemblea Costituente per gli Statuti regionali, presentato alla Presidenza il 27 gennaio 1948.

SIGNIFICATO ED EVOLUZIONE DEL FEDERALISMO NELLA REPUBBLICA AUSTRIACA

Michael Derndarsky

Quando nel novembre 1918, al termine della prima guerra mondiale, nacque la Repubblica austriaca, in parte su base rivoluzionaria, in parte come espressione della continuità storica e politica della Monarchia asburgica, sia il centralismo che il federalismo erano punti di riferimento fondamentali nella tradizione dello stato che l'aveva preceduta, ed è da questa contrapposizione che avrebbe preso forma la definitiva distribuzione del potere politico all'interno del nuovo stato. Il problema venne risolto dopo due anni di ordinamenti costituzionali provvisori quando, il 1° ottobre 1920, l'Austria si diede una costituzione¹ che, escludendo le esperienze legate all'affermazione dello stato corporativo e all'*Anschluß* al Terzo Reich, ancora oggi, dopo molte riforme e numerose piccole modifiche, costituisce la legge fondamentale del paese e rappresenta in tal modo un importante elemento di continuità tra la Prima e la Seconda Repubblica. Con una breve ricognizione si intende qui illustrare come si sviluppò il concetto di federalismo fra, da un lato, una struttura federale sancita dalla costituzione e, dall'altro lato, uno stato unitario di fatto realizzato dalla prassi politica. Tale sviluppo, ancora in atto dopo inizi piuttosto incerti, negli ultimi decenni ha portato lentamente, ma senza soluzioni di continuità, ad un reale rafforzamento del federalismo che risulta bensì inteso spesso in maniera frammentaria e tutt'altro che sistematica, ma che ha tuttavia prodotto una modificazione dell'Austria da stato federale unitario a stato federale su base collaborativa.

Nella crisi del 1918 i parlamentari tedeschi della Cisleitania (dei regni e delle province rappresentati nel Consiglio imperiale) decisero, analogamente ai rappresentanti di altre nazionalità, di fondare uno stato proprio, la cui configurazione definitiva non era ancora stata fissata. Si rivelò impossibile riorganizzare il vecchio Impero sulla base del manifesto dei popoli (*Völkermanifest*) dell'ultimo imperatore, Carlo IV, secondo il quale “nella propria zona di insediamento ogni popolo costituisce una comunità statale”². Anche l'originario

¹ Cfr. “Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich” (nel seguito: BGBl.) 1920/1.

² H. LEHMANN - S. LEHMANN, *Das Nationalitätenproblem in Österreich 1848-1914*, Göttingen 1973, p.122.

obiettivo di formare uno stato comprendente tutti i tedeschi della Cisleitania, che di fatto si sarebbe dovuto articolare per *enclaves*, alla luce dei fatti verificatisi negli altri stati successori, poté essere perseguito per non più di due mesi, e solo in teoria. Di conseguenza, dopo la dichiarazione dell'imperatore Carlo di ritirarsi dagli affari di governo, si arrivò quasi per necessità alla decisione di proclamare una Repubblica austro-tedesca indipendente (*Republik Deutschösterreich*), il che avvenne già il 12 novembre 1918.

Accanto ai politici divenuti i nuovi detentori del potere nella capitale, i quali avevano di fatto posto mano sulle leve del governo ed agivano in nome dello stato, iniziarono a formarsi anche a livello amministrativo inferiore le rappresentanze politiche delle province denominate, a partire dal 1849, territori della corona (*Kronländer*). Tali territori, con la loro individualità storico-politica, avevano una maggiore continuità ed in un certo senso potevano ritenersi di più antica tradizione rispetto allo stato centrale, anche se il "nuovo" stato austriaco evidenziava una notevole somiglianza con il complesso dei possedimenti della dinastia dei Babenberg e dei primi Asburgo, tanto che pareva riprendere una tradizione quasi nazionale. Il regno degli Asburgo si era trasformato in uno stato multietnico solo nell'età moderna, quando la continua aggregazione di territori per via dinastica permise la nascita di una grande potenza che univa sotto un singolo sovrano una moltitudine di nazionalità e di sistemi giuridici. E' vero che sulla scia della modernizzazione, in epoche più recenti, anche l'Impero asburgico, a partire dalla Prammatica sanzione del 1713 con cui vennero sancite l'indivisibilità e l'inseparabilità delle singole province aveva perseguito, ed in parte anche raggiunto, un'unificazione dei diversi territori, ma le differenti tradizioni storico-politiche e le aspirazioni all'emancipazione dei nascenti nazionalismi avviarono un processo evolutivo di segno opposto. Durante la rivoluzione del 1848 venne abbandonato l'assolutismo dominante fino a quel momento e dalla costituzione di Pillersdorf in poi parve prendere corpo l'ipotesi di una divisione dell'Impero tra l'Ungheria e le altre province, sulla quale si basò più tardi anche il progetto assai innovativo della costituzione di Kremsier. In un primo momento la vittoria della controrivoluzione portò al potere il neoassolutismo e con esso una monarchia rigorosamente centralista, che però non poté reggere oltre la disfatta militare del 1859. Ai due brevi esperimenti costituzionali del 1860 e del 1861 seguì infine, dopo la guerra del 1866 che portò alla separazione dell'Austria dalla Germania, il Compromesso con l'Ungheria del 1867. Fu così sancita definitivamente la divisione dell'Impero in due entità territoriali che vivevano in larga misura indipendentemente l'una dall'altra; i Länder dell'attuale Austria costituivano una parte della Cisleitania, la quale era strutturata in modo sostanzialmente federalista e riconosceva singole autonomie. Poiché però le diversità più rile-

vanti si registravano secondo il criterio nazionale, si creò in ultima analisi un'unità di fatto dei territori oggi "austriaci" in senso stretto.

Secondo taluni, quindi, per l'Austria del primo dopoguerra non vi era necessità di adottare un modello di stato federalista; infatti per le nuove dimensioni del territorio, piuttosto limitate, nonché per il notevole grado di omogeneità della popolazione sembravano non sussistere le condizioni fondamentali per il federalismo. Inoltre l'auspicata annessione alla Repubblica tedesca sconsigliava dall'introdurre differenziazioni troppo marcate all'interno dell'Austria, la quale avrebbe dovuto costituire un'entità propria nella più ampia comunità germanica. L'Assemblea nazionale definì ripetutamente l'unione con la Germania l'obiettivo politico primario della nazione e solamente a seguito del divieto espressamente contenuto nel trattato di Saint-Germain, se ne distanziò ufficialmente senza peraltro abbandonare definitivamente quest'idea.

Considerando l'affermarsi parallelo e contemporaneo sia nella capitale che nei singoli Länder, di nuove forme del potere - che senza eccezioni traevano origine da una violazione della costituzione dal punto di vista strettamente giuridico, ma che si erano rivelate necessarie e opportune dal punto di vista della *Realpolitik* - l'adesione dei Länder alla federazione sollecitata da Vienna, vale a dire dal governo centrale, fu una soluzione sensata, dato che in tal modo venne creato un nuovo senso della legalità che corrispondeva alle idee di democrazia e autodeterminazione allora dominanti. Le origini del nuovo stato si appoggiavano così su basi consensuali, dato che ad esso avevano aderito liberamente e con espliciti atti ufficiali tutti i Länder³. La loro indipendenza, pienamente dimostrata dalla procedura appena descritta, si scontrava tuttavia con gli orientamenti dei nuovi detentori del potere, ovvero dei partiti politici (che rispecchiavano i tre campi ideologici così caratteristici per l'Austria). Essi si erano costituiti e sempre più rafforzati nell'ultima fase parlamentare della Monarchia e detenevano ora le leve del comando della Repubblica mostrando poca propensione a spartire con altri il potere politico. I loro esponenti sostenevano infatti che, con la soppressione della Monarchia, si era definitivamente compiuto il passaggio alla democrazia, la quale aveva preso forma - a dispetto delle modalità rivoluzionarie - in un sistema unicamerale e non necessitava dei controlli e degli equilibri generalmente previsti negli stati costituzionali. Con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale, sostituito al

³ Fecero eccezione la Bassa Austria (di cui allora faceva parte anche Vienna), la quale formava per così dire il nucleo del nuovo stato, il Tirolo (che vi aderì di fatto ma che voleva evidentemente conservare ancora una certa indipendenza ed avere così la possibilità di conservare il Sudtirolo) ed infine il Burgenland (i cui confini vennero fissati con precisione solo nel 1921 dopo un plebiscito e che tuttavia, in quanto territorio dell'Ungheria occidentale abitato in maggioranza da popolazione di lingua tedesca, voleva essere unito all'Austria).

sistema uninominale incentrato sulla persona, si diede un ulteriore impulso alla concentrazione del potere presso le segreterie dei partiti che controllavano le liste dei candidati e che, di fatto, dominarono in seguito la scena politica.

La tendenza alla monopolizzazione del potere si riscontra anche sulla base di diversi altri elementi. L'Assemblea nazionale provvisoria rinunciò formalmente, ad esempio, alla figura del capo dello stato, benché tale scelta fosse in parte anche da ricondurre alla volubile personalità dell'imperatore Francesco Giuseppe che talvolta aveva agito contro la costituzione, e insediò invece un collettivo di rappresentanti (*Vertreterkollektiv*). Il potere legislativo ed esecutivo coincidevano in misura non irrilevante (tale tendenza si incontra spesso nelle moderne democrazie su base partitica). Con il mandato ottenuto tramite consultazione popolare si avvertiva come naturale la legittimità del monopolio delle iniziative politiche. Anche se, come già detto, a livello di Land ci si era dovuti assoggettare in parte alle necessità della *Realpolitik*, questo non incise molto sulla profonda convinzione a favore del centralismo, che era non da ultimo condivisa e sostenuta dall'apparato burocratico statale ereditato in gran parte dalla Monarchia. Ciò risultò chiaramente dai dibattiti dell'Assemblea costituente: erano soprattutto i socialdemocratici a sostenere il sistema monocamerale, affermando tra l'altro che la composizione e la legittimazione democratica dell'Assemblea nazionale escludevano di per sé un'ulteriore Camera, anche se, a ben vedere, l'argomento che anche una Camera dei Länder poteva essere composta da rappresentanti democraticamente eletti, non sembrava facilmente confutabile. Che i socialdemocratici, al contrario dei cristiano-democratici e dei tedesco-nazionali, fossero favorevoli ad una concezione centralistica dello stato, si spiega con la configurazione dei rapporti di forza del momento. Pur non avendo conquistato la maggioranza assoluta, dopo le prime elezioni i socialdemocratici costituivano il partito più forte; nei singoli Länder invece, ad esclusione della capitale Vienna, saldamente nelle loro mani, essi non avevano praticamente alcuna prospettiva di raggiungere la maggioranza⁴.

Il cancelliere socialdemocratico Karl Renner, in qualità di capo del governo di coalizione dei due maggiori partiti, incaricò il prestigioso docente di diritto dell'Università di Vienna Hans Kelsen di elaborare una bozza di costituzione; quest'ultimo ne presentò molto pragmaticamente addirittura più versioni, per tenere conto delle diverse opportunità politiche. Egli stesso afferme-

⁴ Alle elezioni del 16 febbraio 1919 i socialdemocratici ottennero 72 dei 170 mandati complessivi, mentre i cristiano-sociali ne ottennero 69 ed i nazionalisti tedeschi 27. Alle elezioni successive del 17 ottobre 1920 gli stessi partiti ottennero rispettivamente 69, 85 e 28 su 183 mandati. Da quel momento in poi i cristiano-sociali rappresentarono la prima forza politica, designarono, ad esclusione di Johann Schober, tutti i cancellieri della Prima Repubblica, ed inoltre furono sempre al governo, mentre i socialdemocratici restarono all'opposizione.

rà più tardi: “Il criterio che ho adottato è stato quello di conservare quanto era ancora utilizzabile della costituzione precedente, di salvaguardare laddove possibile la continuità delle istituzioni costituzionali e allo stesso tempo di inserire il principio dello stato federale sulla struttura esistente e collaudata, orientandomi così - laddove ciò era fattibile considerata la diversità dei presupposti storico-politici - sulla costituzione elvetica, ma ancora di più sulla nuova costituzione del Reich tedesco”⁵. Nonostante il complessivo carattere di compromesso della sua opera, Kelsen in tal modo enunciava chiaramente le sue opzioni di fondo. Nel corso dei lunghi dibattiti sulla nuova costituzione intervennero in misura sempre maggiore anche i Länder, specialmente dopo la rottura della grande coalizione, quando il segretario di stato Michael Mayr, inizialmente responsabile del coordinamento dei lavori costituzionali, divenne capo del governo *ad interim*. Mentre per l'autunno del 1920 erano già previste nuove elezioni, dalle quali ci si attendeva un chiarimento della situazione, ed in generale si riteneva che anche la nuova Assemblea nazionale sarebbe stata un'assemblea costituente, le vigorose iniziative dei Länder indussero i due maggiori partiti a trovare al più presto un accordo per prevenire ulteriori discussioni, ma soprattutto per eludere nuove richieste di stampo federalista che essi evidentemente temevano. Da questa alleanza nacque la legge costituzionale del 1° ottobre 1920, portata senza preavviso davanti al *plenum* dalla Commissione costituente e quindi velocemente approvata. Dalla relazione d'accompagnamento della Commissione costituente⁶ si ottengono lumi su questo risultato finale, in base al quale a parole veniva evocato lo stato federale, ma di fatto si introduceva una forte centralizzazione del potere.

Ciò risulta evidente dall'analisi degli strumenti di democrazia diretta ripresi dal modello svizzero, che rimasero molto limitati e che in pratica non erano vincolanti per il parlamento. Quest'ultimo era sì obbligato a discuterli, ma non ad accettarli, così che era rimesso al suo giudizio se attivare o meno il *referendum* che la popolazione non poteva ottenere direttamente. Quindi, nonostante l'apparente analogia, vi erano differenze sostanziali rispetto al modello svizzero. Lo stesso discorso vale per il principio bicamerale che venne alla fine introdotto, ma che per il modo molto poco ortodosso di partecipazione all'attività legislativa, perse gran parte del suo significato e della sua efficacia. A questo proposito la relazione affermava laconicamente: “In armonia con

⁵ H. Kelsen, *Österreichisches Staatsrecht*, Tübingen 1923, p.161.

⁶ Datata 26 settembre 1920. Il testo è riprodotto in H. SCHAMBECK (a cura di), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin 1980, pp. 29-30. La coalizione aveva decisamente sotto controllo la Commissione che era presieduta dal socialdemocratico Otto Bauer e il cui portavoce era il cristiano-sociale (e futuro cancelliere) Ignaz Seipel.

il principio federalista l'*iter* legislativo previsto nel progetto di costituzione è caratterizzato dal fatto che al Consiglio Federale (Bundesrat) è concesso lo strumento giuridico del veto contro le deliberazioni del Consiglio Nazionale (Nationalrat) (...).” Venne però taciuto che il veto del Bundesrat aveva solamente un effetto sospensivo di sei settimane e poteva essere comunque reso inefficace dal Nationalrat con la riconferma integrale della deliberazione originaria⁷. Con questa regolamentazione sicuramente unica per un sistema democratico bicamerale, alla Camera dei Länder venne attribuita più o meno una funzione di alibi, che sino ad oggi ha fatto sorgere molti dubbi sulla sua stessa ragion d'essere; tanto che anche il problema relativo alla sua composizione, a suo tempo al centro di una lunga discussione, divenne piuttosto irrilevante⁸. In questo modo il potere politico rimaneva esclusivamente in mano al Nationalrat, dal quale dipendeva anche l'esecutivo. Allo stesso modo la ripartizione delle competenze avveniva solo apparentemente sulla base del principio federalista. Le competenze statali erano infatti tassativamente elencate dopo una clausola di carattere generale che riservava le competenze residuali ai Länder, tuttavia quell'elenco era così ampio che a questi ultimi restavano poche materie di non grande importanza⁹.

⁷ In questo caso (per semplici delibere di legge) doveva essere presente la metà dei componenti invece del solito terzo. Ciò non riveste grande importanza, poiché per le deliberazioni continua attualmente ad essere sufficiente la maggioranza semplice e non viene richiesto il *quorum* costituzionale di due terzi. Anche questa norma è perciò sintomatica della camuffata facoltà decisionale di fatto affidata per intero al Nationalrat.

⁸ Soprattutto i socialdemocratici si erano opposti nettamente alla uguaglianza del voto dei Länder, sostenendo che l'eterogeneità di questi ultimi non permetteva l'applicazione del principio aritmetico. Qui si poteva portare come argomento l'esempio svizzero, ma non certo quello americano. Per capire i motivi di tale orientamento, occorre tenere presente il quadro delle preferenze politiche dei Länder. Poiché Vienna, la roccaforte dei socialdemocratici, faceva parte della Bassa Austria, dove viveva circa il 40% dell'intera popolazione austriaca, e poiché proprio i piccoli Länder occidentali (il Vorarlberg, che tra l'altro ambiva all'annessione alla Svizzera, il Tirolo e il Salisburghese) erano guidati dai conservatori, il principio aritmetico, per di più combinato con la richiesta unanimità per l'approvazione delle leggi, non avrebbe mai reso possibile una maggioranza socialdemocratica. La soluzione adottata riproduse nel Bundesrat la composizione politica dei parlamenti regionali e considerò i Länder secondo il principio geometrico, attribuendo a ciascuno un numero diverso di seggi. Date le differenti caratteristiche demografiche, la costituzione aveva già prefigurato la separazione fra Vienna e la Bassa Austria, che infatti nel Bundesrat erano rappresentate come due Länder. La separazione avvenne poi nel 1922. Inizialmente le competenze del Bundesrat si limitavano alla sua partecipazione all'Assemblea federale che eleggeva il capo dello stato e decideva su guerra e pace, e all'approvazione dei decreti per lo scioglimento anticipato di un parlamento regionale, emanati dal capo dello stato su richiesta del governo centrale.

⁹ A questo proposito (vedi in particolare gli artt. 10-15 della legge costituzionale sulla delimitazione delle competenze) la costituzione distingueva in modo preciso diversi livelli di potere legislativo ed esecutivo: oltre ai casi in cui la materia era interamente di competenza federale o regiona-

Con la motivazione *standard* di necessità imposte dalla prassi amministrativa, successive riforme portarono a qualche modifica, ma sempre a favore del governo centrale. A causa della rigida disciplina di partito imperante, tale sviluppo venne accettato senza obiezioni dal Bundesrat, che anzi lo sanzionò in ripetute votazioni. Favorirono ulteriormente la federazione a scapito delle unità federate sia la giurisprudenza costituzionale che seguiva il cosiddetto “principio di consolidamento”, sia il fatto che la competenza relativa all’attribuzione delle competenze era esclusivamente in mano al legislatore costituzionale federale che, in caso di mancanza di chiarezza legislativa ed in caso di conflitto di competenze per quanto riguardava le materie più complesse, decideva di regola a favore del potere centrale. Sintetizzando si può quindi affermare che l’Austria in teoria era senza dubbio uno stato federale, come già a suo tempo aveva sostenuto la Commissione costituente, dato che già l’articolo 2 dichiarava che erano i singoli Länder a formare lo stato; la pratica però contraddiceva questo principio. Ciò vale anche per l’ordinamento della giustizia, organizzato esclusivamente su base statale. Appare così corrispondente al vero il giudizio secondo cui la Repubblica austriaca del dopo 1920 va definita come uno “stato federale unitario”.

La premura con cui si ritenne di dover emanare la costituzione risulta evidente dal fatto che essa, da un lato, rinunciava ad elencare i diritti e le libertà fondamentali del cittadino riprendendo, accanto ad altre leggi d’epoca asburgica, anche quella sui diritti politici e civili del cittadino sanciti dalla costituzione del 1867, dall’altro non poté neppure entrare immediatamente in vigore nella sua interezza. Come venne precisato nella relazione della commissione, la distribuzione delle competenze non poteva essere realizzata subito, in quanto le corrispondenti leggi sull’organizzazione amministrativa dovevano essere ancora approvate, sia perché non si era giunti ancora ad un accordo fra le parti in merito alla gestione delle scuole¹⁰, sia perché neppure gli

le, vi erano casi che prevedevano la competenza legislativa della federazione e quella esecutiva del Land ed inoltre casi per i quali la federazione doveva approvare una legge quadro, mentre il Land aveva competenza in materia di leggi di attuazione e di esecuzione. Come osserva laconicamente F. ERMACORA in *Föderalismus in Österreich*, Salzburg 1970, p. 56: “Nel 1920, in linea di massima, era assicurata ai Länder la competenza sulle seguenti materie: l’agricoltura, l’ordinamento di polizia edilizia, il diritto venatorio, le scuole elementari e medie, l’ordinamento economico. Tutte le restanti materie erano esclusiva competenza della federazione ovvero la partecipazione della federazione ad esse era così rilevante che ai Länder restava un ambito di azione talmente limitato da non poter dare origine ad una vera e propria attività di governo (...)”.

¹⁰ La questione doveva rimanere controversa fino ad oggi. Su di essa si può decidere solo con la maggioranza di due terzi, così che i due maggiori partiti disponevano in pratica, fino al 1990, di un diritto di veto.

equilibri finanziari erano ancora stati chiariti. Tra l'altro anche quest'ultimo punto non era favorevole al principio federalista: mentre in Svizzera i cantoni potevano decidere molto liberamente sul loro ordinamento finanziario, in Austria la legislazione fiscale era in larga misura unificata e la ripartizione finanziaria veniva operata tramite deliberazione del Nationalrat, che fissava le quote spettanti allo stato ovvero ai Länder. Questi poi potevano bensì riscuotere certe tasse aggiuntive, ma non potevano decidere agevolazioni fiscali. La spinta federalista dei Länder, evidentemente colti di sorpresa dall'accelerazione imposta agli avvenimenti dall'Assemblea nazionale, venne meno con una sconcertante rapidità: gli statuti dei Länder, che dovevano attenersi a criteri generali fissati dalla costituzione (monocameralismo, sistema elettorale proporzionale ecc.) furono redatti in modo sorprendentemente uniforme; il Bundesrat prese a vegetare stentatamente e l'autonomia dei Länder, che inizialmente si era manifestata in modo molto forte sul campo della politica estera (come dimostravano le diverse richieste di unione con la Germania o le specifiche aspirazioni tirolese), non venne quasi più evocata.

Nei decenni successivi la Prima Repubblica fu occupata da altri problemi: l'emergenza economica, causata dalla guerra e dallo sfaldamento del vecchio contesto produttivo, dovette essere affrontata in una fase di generale depressione; in ambito politico la cooperazione che si era inizialmente instaurata tra i socialdemocratici ed i cristiano-sociali fu ben presto interrotta; essa venne sostituita da una crescente polarizzazione del campo "borghese" e del campo "marxista", cosa che rese il dialogo dapprima più difficile ed impossibile poi. La presenza di un'opposizione socialdemocratica e l'avvicinarsi di governi borghesi di coalizione si cristallizzò in una contrapposizione politico-ideologica che sarebbe sfociata nella guerra civile del 1934 e che indusse a porre l'accento in primo luogo sulla politica di partito, mettendo decisamente in secondo piano la dialettica tra federazione e Länder. All'inizio fu ancora possibile approvare alcune modifiche costituzionali che, a causa del *quorum* richiesto dei due terzi, necessitavano del consenso dei due maggiori raggruppamenti¹¹. Fu solo con la riforma del 1925 che entrarono in vigore le disposizioni costituzionali in materia di attribuzione delle competenze, regolamentate sino ad allora sulla base delle leggi del dicembre 1867, così che, storicamente, il centralismo continuò a sussistere fino alla riforma menzionata. Tuttavia nella stessa occasione vennero decisi ulteriori spostamenti di competenze a favore dello stato. Nell'ambito di una semplificazione e razionalizzazione dell'amministrazione, venne eliminato il sistema amministrativo a doppio binario (anch'esso un residuo della Monarchia) e per ogni Land venne creato l'istituto del

¹¹ BGBl. 1925/268 e BGBl. 1929/392.

governo regionale, preposto all'esecuzione di funzioni sia propriamente regionali che statali. In questo modo si ebbe di fatto una certa crescita del potere dei Länder, visto che nella realtà politica austriaca si aveva una netta preminenza dell'organo esecutivo su quello legislativo - anch'essa in contrasto con il testo della costituzione - e che con la "regionalizzazione" dell'amministrazione quest'ultima finì alle dipendenze dei singoli governi regionali.

La riforma costituzionale del 1929 significò una certa presa di distanza dalla divisione delle competenze stabilita nel 1920. Proprio la polarizzazione politica interna aveva dimostrato che era svantaggioso lasciar operare la maggioranza parlamentare per quattro anni in modo praticamente incontrollato. Di conseguenza, con la valorizzazione della figura del presidente federale, si volle accentuare la separazione dei poteri; in particolare il fatto che il presidente, eletto dal popolo¹², nominasse il governo (il quale poi necessitava naturalmente della fiducia parlamentare) e potesse anche sciogliere il parlamento, rappresentava un forte cambiamento sostanziale, anche se poi nella realtà presidenti piuttosto deboli o di poco polso non esercitarono le loro attribuzioni con la necessaria energia. Da una prospettiva federalista, tuttavia, anche la riforma del 1929 rappresentò un ulteriore indebolimento dei Länder, poiché sancì nuovi spostamenti di competenze verso il centro, in particolare nel settore della sicurezza nazionale. Il fatto poi che vi fosse l'intenzione di ampliare o di sostituire la seconda Camera, vale a dire il Bundesrat inteso come Camera dei Länder, con un Consiglio corporativo (Ständerat), mostrava con chiarezza come al federalismo in quanto tale non venisse attribuito un valore molto grande e del resto sul dibattito politico del tempo già si allungavano le ombre dello stato corporativo. Non è il caso di trattare più in dettaglio tale questione, visto che da una lato non si arrivò a questa modifica e dall'altro, senza un ampliamento dei poteri della seconda Camera, il problema della sua composizione non riveleva particolare interesse.

Nel 1933 quando il Nationalrat, con le dimissioni del suo presidente e dei vice-presidenti decretò la sua paralisi, il governo, che contava su un appoggio parlamentare assai precario, sfruttò la situazione: con un vero e proprio colpo di stato continuò a governare senza rappresentanza popolare, in maniera analoga a quanto avveniva in altri paesi europei. Venne elaborata anche una nuova costituzione, che tuttavia non fu mai completamente applicata; lo stato corporativo austriaco rimase un breve intermezzo prima della presa del potere da parte dei nazionalsocialisti che, dopo l'entrata delle truppe di Hitler in Austria nel marzo 1938, crearono la base legale per l'*Anschluß*, tramite un plebiscito

¹² Il suffragio universale venne introdotto effettivamente per la prima volta in Austria solo nel 1949.

che fece dell'Austria una parte del Terzo Reich. Anche questa nuova situazione comportò cambiamenti giuridici ed amministrativi, introdotti però solo parzialmente, che rimasero di gran lunga meno importanti rispetto alla realtà contingente ed ai problemi esistenziali provocati dalla seconda guerra mondiale.

Se la Seconda Repubblica, per quanto riguarda la sua formazione, mostrò delle sorprendenti analogie con la Prima, politicamente si sviluppò invece in modo molto diverso: le esperienze del passato più recente e gli insegnamenti tratti dal declino della Prima Repubblica fecero sì che gli esponenti delle due maggiori forze politiche, la Österreichische Volkspartei (ÖVP) e la Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ), che avevano in taluni casi condiviso l'esperienza dei campi di concentramento, trovarono in politica un consenso di fondo. Questo si espresse nella formazione di governi di grande coalizione tra popolari e socialisti¹³, che si susseguirono fino al 1966 e che costituirono senza dubbio un vantaggio per il paese, dato il comune impegno di entrambe le forze politiche in favore della ricostruzione dell'Austria e della sua liberazione dagli eserciti alleati, cui si pervenne, a causa della situazione politica mondiale, solo nel 1955. Le gravi difficoltà del momento oscurarono inizialmente tutti i restanti problemi; il successo della grande coalizione aveva infatti anche aspetti negativi, dovuti non da ultimo alla quasi totale mancanza di controllo parlamentare. E' vero che più tardi riuscì a ricostituirsi il terzo raggruppamento politico (prima come Verband der Unabhängigen, poi come Freiheitliche Partei Österreichs [FPÖ]), ma i due partiti di governo non ottennero mai meno di 144 mandati su 165, collocandosi così più che agevolmente sopra la soglia della maggioranza dei due terzi.

Su questo sfondo e grazie alla disciplina di partito nelle votazioni¹⁴ tradizionalmente assai rigida, risultò sempre molto facile far approvare modifiche costituzionali, contro le quali non si ebbe alcuna resistenza da parte del Consiglio federale, anch'esso articolato in base a criteri soprattutto partitici¹⁵ e per

¹³ Inizialmente, nel 1945, la gestione del potere era affidata a un governo che rappresentava in modo paritario i tre partiti all'epoca ammessi, quindi anche i comunisti. Questi, tuttavia, in seguito ai risultati della prima elezione del Nationalrat (25.11.1945: ÖVP 85, SPÖ 76, KPÖ 4 mandati) vennero emarginati, al punto che persero rilevanza politica. Ciò nonostante fino al 1947 designarono un ministro e fecero parte del governo, mentre in quel periodo non vi fu alcuna opposizione in parlamento.

¹⁴ In Austria l'obbligo di appartenere in parlamento ad un gruppo politico (*Klubzwang*), imposto ed osservato da sempre, nonostante il libero mandato previsto nell'art. 56 della costituzione federale, ebbe come conseguenza votazioni *en bloc*.

¹⁵ E' interessante notare che la locazione dei seggi nel Bundesrat tiene conto da sempre, ed anche oggi, dell'appartenenza partitica del deputato e non della provenienza regionale. Cfr. H. SCHAMBECK, *Zum Werden und zu den Aufgaben des österreichischen Föderalismus*, in H. SCHAMBECK (a cura di), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Wien 1992, pp. 17-34, qui p. 19.

di più composto solo da rappresentanti della ÖVP e della SPÖ. Non di rado il governo¹⁶ usava l'artificio di rendere impossibili eventuali obiezioni della Corte Suprema emanando norme costituzionali: ciò era un chiaro segno di abuso e di monopolizzazione anche del terzo potere dello stato che si cercò di celare invocando situazioni di necessità e richiamandosi alla legalità formale, ma dando origine tuttavia, col passare degli anni, ad un diffuso malcontento. Questo assetto generale faceva dell'Austria uno stato partitico e corporativo dove governo e parlamento determinavano la loro politica a seguito di accordi largamente extra-parlamentari con organizzazioni sociali al cui interno, ancora una volta, erano gli esponenti dei partiti di governo a dettare la linea. In tal modo si instaurò una pace sociale in genere molto ammirata ma che, allo stesso tempo, favoriva la penetrazione dei partiti politici in molti settori della società, producendo gravi fenomeni di clientelismo, che a loro volta davano adito a molte critiche.

Superato il periodo della ricostruzione ed in linea con le tendenze che emergevano negli anni '60 in molte parti d'Europa, iniziò ad affermarsi in Austria un certo fondamentalismo costituzionale, in base al quale sia negli ambienti specialistici che presso l'opinione pubblica la realtà costituzionale austriaca venne messa criticamente a confronto con i dettati della costituzione scritta. Si produsse inoltre, soprattutto nei Länder, una riscoperta dei temi federalisti che le dottrine giuridiche dominanti della Prima Repubblica avevano di regola passato sotto silenzio. Il mutamento delle condizioni generali si espresse anche nel passaggio, che ebbe luogo nel 1966, ad un governo monocolore della ÖVP. La ventennale intesa tra i due maggiori partiti venne meno e l'assetto di governo monopartitico si consolidò nel 1970 quando la SPÖ, prima con la tolleranza parlamentare dei liberali e poi potendo contare sulla maggioranza assoluta, designò il cancelliere federale. Dopo circa quindici anni anche il primato del partito socialista fu soggetto ad un'erosione di voti e, di conseguenza, i socialisti ed i liberali si accordarono nel dare vita alla piccola coalizione. In conseguenza ai successivi rivolgimenti politici ed al riorientamento della FPÖ che, con Jörg Haider, si spostò verso posizioni accentuatamente di destra, si giunse nel 1986 ad elezioni anticipate che favorirono la formazione di una nuova grande coalizione tra SPÖ e ÖVP, ancora oggi al potere. Venne così in parte recuperata la tradizione del dopoguerra, tuttavia la situazione politica generale era sensibilmente cambiata in seguito a un continuo incre-

¹⁶ Questa formulazione è giustificata in quanto effettivamente il governo ha una supremazia sul Nationalrat e la maggior parte dei disegni di legge (il cui *iter* prevede la loro trattazione preventiva in seno al consiglio dei ministri) vengono presentati come disegni di legge governativi (secondo l'art. 41 della costituzione).

mento degli elettori privi di un consolidato legame con un raggruppamento politico ed in seguito all'ampliamento dello spettro dei partiti rappresentati in parlamento, saliti nel frattempo a cinque. A partire dalle elezioni del 9 ottobre 1994 neppure la grande coalizione ebbe più la maggioranza dei due terzi e, di conseguenza, le fu più difficile dare attuazione ai propri progetti¹⁷.

Nel dicembre 1995, dopo solo un anno di legislatura, si tennero nuovamente elezioni anticipate. Il tentativo della ÖVP di rompere la coalizione governativa ha portato ad un risultato paradossale. I due partiti del disciolto governo, fra di loro in competizione, sono tornati in parlamento con un numero maggiore di deputati e si sono trovati pressoché costretti, a causa della distribuzione dei mandati, a ricomporre la grande coalizione la quale, in apparente concordia, sostiene un programma politico di austerità. Sulla durata del nuovo gabinetto, tuttavia, è difficile pronunciarsi alla luce degli avvenimenti anteriori alle elezioni.

L'insoddisfazione nei confronti della grande coalizione del secondo dopoguerra e del centralismo ereditato dalla Prima Repubblica, trovò chiara espressione politica nella vera e propria sollevazione di popolo nel Vorarlberg in occasione del cosiddetto affare Fußach nel 1964 che, se sembrò riguardare solo la discussione sul nome da dare ad un battello del lago di Costanza, divenne invece il simbolo della resistenza contro gli organi centrali di Vienna e l'onnipotenza del governo federale. Gli anni '60 trascorsero, comunque, nel segno di una crescente protesta politico-sociale. Verso la fine del 1964 i giornali indipendenti fecero partire un'iniziativa di legge popolare contro le lottizzazioni dei partiti all'interno del sistema radiofonico. Venne utilizzato così per la prima volta, parecchi anni dopo l'emanazione della costituzione, un fondamentale strumento della democrazia: da allora esso fu impiegato più volte, ma subì significativamente la sorte di scontrarsi con il forte potere del Nationalrat sancito e blindato dalla costituzione. Infatti solo le prime iniziative popolari, data la loro novità, ebbero un effetto così forte che le relative proposte divennero effettivamente leggi, mentre le successive furono sì discusse in parlamento, com'era prescritto, ma alla fine sempre bocciate.

Nel frattempo anche il Bundesrat, proprio dopo la fine della grande coalizione, aveva iniziato a dare segni di una maggiore vitalità politica. Da un'indagine dettagliata sul lavoro della Camera dei Länder è risultato che la sua partecipazione all'attività legislativa è stata nel complesso modesta e che ha contribuito ben poco alla realizzazione del federalismo. Nella Prima Repub-

¹⁷ Benché la maggioranza assoluta sia sempre saldamente in mano ai due partiti di governo, la distribuzione dei seggi è ora la seguente: SPÖ 65, ÖVP 52, FPÖ 42, Verdi 13, Liberales Forum 11. Prima di questa consultazione i due partner di coalizione avevano, nel 1986, 80 e 77 dei 183 mandati complessivi e, dal 1990, 81 e 60.

blica il Bundesrat sollevò obiezioni solo contro 38 leggi sulle circa 1.200 approvate dal Nationalrat: in dieci casi le motivazioni date riguardavano interessi dei Länder, mentre nei restanti casi vertevano su considerazioni giuridiche generali o obiezioni politiche più ampie. In undici casi il Nationalrat confermò la sua prima versione, negli altri o cedette oppure lasciò la materia in sospeso. Nella Seconda Repubblica si ebbe un numero molto maggiore di leggi, sino alla fine del 1984 circa 5.000, delle quali solo 90 trovarono l'opposizione del Bundesrat, facendo registrare così, rispetto all'epoca della Prima Repubblica, una riduzione percentuale dal 3,2 all'1,8. Ciò dipese non da ultimo dal fatto che nel dopoguerra i partiti della grande coalizione avevano addirittura concordato di non sollevare obiezioni nel Bundesrat, peraltro solo sospensive, e a questa decisione i rappresentanti dei partiti si sentirono per lungo tempo vincolati; le poche obiezioni nei primi decenni del dopoguerra vennero sollevate di solito nei casi in cui la legge non appariva chiara. Il passaggio al governo monocolore portò ad una modifica della tattica impiegata al Bundesrat: le obiezioni aumentarono (quando l'opposizione aveva la maggioranza nel Bundesrat) e nel 1968, per la prima volta nella storia della Seconda Repubblica, la motivazione riguardò in parte gli interessi dei Länder. Le obiezioni, ora più frequenti, erano dettate tuttavia ancora da considerazioni di partito, come emergeva sia dal comportamento in occasione delle votazioni che dai dibattiti nel Bundesrat¹⁸; inoltre la maggioranza del Nationalrat era solita rispondere confermando le deliberazioni originarie.

Data la maggiore consapevolezza dei Länder e l'atteggiamento dell'opinione pubblica, in generale critica verso il sistema, nel 1984 si pervenne ad un certo qual rafforzamento del ruolo del Bundesrat. Le modifiche costituzionali che comportano una riduzione delle competenze dei Länder possono ora divenire efficaci solamente con l'assenso della seconda Camera: si tratta di un miglioramento minimo¹⁹, tanto più che quest'ultima in passato non aveva sollevato mai obiezioni contro le modifiche delle competenze dei Länder. Il Bundesrat necessiterebbe, al fine di un suo reale potenziamento, di un'ampia e radicale riforma, che tuttavia ha come condizione anche un sostanziale cambiamento nella percezione del proprio ruolo da parte dei de-

¹⁸ Vedi a questo proposito I. KATHREIN, *Der Bundesrat*, in H. SCHAMBECK (a cura di), *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986, pp. 337-401, qui pp. 369-70 e 379. Secondo le "Salzburger Nachrichten" del 6 marzo 1996, p. 3, il Bundesrat fino ad oggi ha sollevato obiezioni in 111 casi, vanificate in ben 100 da un secondo voto favorevole del Nationalrat. L'ultima obiezione, a tutt'oggi, si dovette nel 1989 ad un errore di tecnica legislativa, a riconferma che la grande coalizione può ridurre pressoché al mutismo il Bundesrat.

¹⁹ BGBl. 1984/490.

tentori del mandato parlamentare²⁰. Non meraviglia che, in considerazione del maggior peso dell' esecutivo e dato il funzionamento del sistema politico austriaco, i Länder abbiano cercato di rafforzare la loro posizione agendo presso quest'ultimo piuttosto che tramite il Bundesrat. Così, già nel 1951, essi crearono uno sportello di collegamento dei Länder a Vienna, destinato a tenere contatti informali tra i Länder (vale a dire tra i loro governi) e con il governo centrale. Successivamente vennero create diverse conferenze permanenti, la più significativa delle quali, la Conferenza dei capi di governo dei Länder, assunse, per quanto attiene ai temi federalisti, una funzione molto importante nella prassi costituzionale austriaca. Essa non trova riscontro nella costituzione scritta, alla pari della collaborazione delle organizzazioni sociali con il governo, ma risulta altrettanto efficace. Nelle richieste di stampo federalista che i Länder avanzarono si puntava molto di più ad una diretta rivalutazione del loro ruolo piuttosto che ad ampliare quello del Bundesrat, al quale in un certo senso fu mossa la critica di essere composto da troppi delegati di partito e da troppo pochi rappresentanti dei Länder: ciò stupisce, dato che i componenti della seconda Camera sono eletti dai parlamenti regionali. Non solo, i membri di questi ultimi appartengono ai medesimi partiti nelle cui fila militano i deputati del Bundesrat e del Nationalrat e, anzi, sono essi stessi, in parte, deputati del Bundesrat. Ma anche questa circostanza illustra il tipo di percezione che hanno del proprio ruolo i rappresentanti eletti.

L' affermazione del principio federalista si è avuta al termine di un processo sviluppatosi in un ampio lasso di tempo. Già nel 1956 i Länder sostennero che avrebbero approvato ulteriori diminuzioni delle loro competenze solo in cambio di aumenti di competenze in altri settori. Tuttavia solo nel 1964 essi elaborarono uno specifico programma di richieste favorite, non da ultimo, dai sacrifici finanziari suppletivi del 1963 per i quali il governo abbisognava della loro collaborazione. Tale programma venne poi ulteriormente ampliato nel 1970. Su di esso si avviarono trattative condotte, per la parte statale, dal cancelliere popolare Josef Klaus, che in quanto ex presidente del Salisburghese conosceva per esperienza anche "l'altra faccia della medaglia", e quindi dal suo successore, il socialista Bruno Kreisky. Con la riforma costituzionale del 1974²¹ si assistette per la prima volta ad un ampliamento dei diritti dei Länder.

²⁰ A questo proposito vi sono numerose proposte ed un' ampia letteratura. Vista la tradizione politica e la consapevolezza che il Nationalrat e il governo hanno del proprio ruolo, trascorrerà diverso tempo e si arriverà semmai a modifiche minime, come dimostra anche l' intera discussione sulla riforma del sistema federale.

²¹ BGBl. 1974/444.

Essa rappresentò quindi una svolta importante e inaugurò una lenta inversione di tendenza, ancora lungi dall'essere portata a termine, in direzione di uno "stato federale cooperativo". Tuttavia, nel corso delle trattative, anche la federazione fece ricorso al principio della contropartita, di modo che alla fine le competenze dei singoli Länder aumentarono complessivamente solo di poco. Ciò va ricondotto anche al fatto che la costituzione, per la sua stessa struttura, ma ancor più per le continue revisioni a cui era stata sottoposta, generava situazioni di concorso di competenze che effettivamente potevano occasionare complesse discussioni e conflitti.

Il fatto che siano stati soprattutto i Länder occidentali del paese a muoversi con più determinazione nei confronti del potere centrale di Vienna, si può spiegare in termini di geopolitica, considerando la loro posizione periferica, in termini storici, tenendo conto delle loro secolari tradizioni autonomiste, ma anche in termini politici, dato che la Volkspartei, che in questi Länder era al potere, aveva perduto la Ballhausplatz dove, a partire dal 1970, si erano insediati i socialisti. I Länder fecero pressioni in parte anche tramite l'opinione pubblica: nacque ad esempio nel Vorarlberg l'iniziativa "pro-Vorarlberg" sulle cui richieste, volte a rafforzare il Land rispetto allo stato, nel giugno 1980 venne indetta una consultazione popolare. La "piccola riforma sul federalismo" del 1984 rafforzò, come detto, la seconda Camera come organo di tutela contro limitazioni delle competenze regionali ed introdusse anche il diritto di partecipazione e di intervento dei capi di governo regionali alle sedute del Bundesrat. In tal modo si evidenzia ancora una volta la forte posizione degli esecutivi, ma ciò non corrisponde necessariamente al principio federale, dato che il Bundesrat deve rappresentare gli interessi dei Länder nei confronti dello Stato, e non nei confronti dei Länder.

Nel 1985 i Länder presentarono un elenco di ulteriori richieste; tale iniziativa risulta comprensibile se si pensa alle concessioni piuttosto limitate che erano state loro fatte. Aspirando ad un rafforzamento del loro ruolo essi chiedevano un ampliamento delle loro competenze e dei loro diritti di partecipazione e di cogestione; presentarono altresì richieste di natura economica che riguardavano in particolare il riconoscimento dell'autonomia finanziaria. La crescente importanza del principio federalista e la necessità di tenerne conto anche dal punto di vista amministrativo sono illustrate, fra l'altro, dall'istituzione di un apposito ministero per il federalismo e le riforme amministrative, anche se poi il dicastero venne soppresso a seguito degli ultimi rimpasti ministeriali. Visto il particolare carattere delle richieste dei Länder, che non presentarono ampi progetti di riforma relativi ad interi settori, ma incaricarono i loro esperti di formulare puntuali richieste di modifica, alcuni *desiderata* furono parzialmente o del tutto soddisfatti ed altri respinti ma, dato il loro numero,

non è possibile in questa sede darne un quadro dettagliato²². Tra i più importanti risultati conseguiti, oltre al rafforzamento delle amministrazioni regionali, si annovera la possibilità data ai Länder dalla riforma costituzionale del 1988²³ di stipulare “trattati di stato” con la federazione e con altre regioni. In tal modo vennero riconosciute e legittimate alcune attività dei Länder, promosse all’interno della collaborazione regionale transfrontaliera, compiute in parte al di fuori del quadro delle leggi vigenti, in piena autonomia. In seguito all’adesione all’Unione Europea nel gennaio 1995 i Länder sono destinati ad acquistare una importanza sempre crescente, se solo si pensa ai documenti fondamentali dell’Unione, benché finora non si sia registrato alcun effetto concreto in questo senso.

Riassumendo può ritenersi quanto segue: il processo di federalizzazione dell’Austria è lungi dall’essere concluso e, considerato il carattere specifico della sua evoluzione, si può supporre che continuerà a procedere piuttosto lentamente. In occasione di quella che è finora l’ultima riforma costituzionale, introdotta nel dicembre 1994²⁴ per tenere conto dell’ingresso nell’Unione Europea, fu sancita la facoltà del Nationalrat di incidere sul voto dei ministri austriaci nei vari organi dell’Unione, ad ulteriore conferma del ruolo di preminenza del parlamento. Fallì invece il tentativo di inserire tali modifiche in un progetto di riforma più ampio riguardante l’assetto dello stato federale perché i Länder lo giudicarono poco favorevole ai loro interessi. Nel Bundesrat essi non si opposero però all’accennata riforma per l’ingresso nell’Unione Europea che, sul piano interno, confermava in sostanza lo *status quo*. Ciò è dipeso in parte dal fatto che il senso di responsabilità quasi imponeva detta riforma, e in parte anche dall’evidente incapacità dei Länder di assumere una comune posizione di principio sul tema del federalismo e della sua attuazione. In questa prospettiva appare significativo che, nonostante l’intenso dibattito sul federalismo e sul processo di federalizzazione, non esiste a tutt’oggi alcun progetto di costituzione sufficientemente organico che tenti di por termine alle incertezze riguardanti la ripartizione delle competenze dovute alla costituzione in vigore e che proponga una chiara e concludente redistribuzione delle materie²⁵.

²² Una panoramica delle richieste dei Länder e dei risultati ottenuti è offerta in H. SCHÄFFER, *Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)*, in P. PERNTHALER (a cura di), *Neue Wege der Föderalismusreform*, Vienna 1992, pp. 13-87, qui pp. 58-71. Vedine l’elenco anche in H. SCHAMBECK, *Werden und Aufgaben*, cit., pp. 22 ss.

²³ BGBl. 1988/685.

²⁴ BGBl. 1994/1013.

²⁵ L’analisi degli artt. 10-15 della costituzione che regolano la divisione delle competenze dimostra che il loro testo è quasi triplicato rispetto alla versione del 1920.

Piuttosto che attivare continue modifiche sembrerebbe molto più sensato por mano ad una completa riformulazione di questa parte della costituzione, anche se tale impresa è senza dubbio un compito assai difficile. I partiti tradizionali dimostrano però, a questo riguardo, poco entusiasmo e temono che una complessiva modifica della costituzione debba venir sottoposta a *referendum* popolare²⁶. Resta il fatto che da un punto di vista legale, logico e, non da ultimo, democratico una modifica di questo tipo sembra necessaria. L'attuale costituzione ha bisogno di liberarsi da molte scorie, ma ora che il governo (ovvero i partiti di governo) ha(nno) riacquisito la maggioranza di due terzi, la usa(no) per blindare rapidamente i passaggi costituzionali più critici.

Anche per questo motivo sarebbe di estrema necessità un maggior fondamentalismo costituzionale. Esso dovrebbe avere come contenuti sia il riconoscimento del principio federalista (che, ben inteso, non deve concepirsi come fine in sé, in un contesto di patriottismo locale), sia un ampliamento delle possibilità di democrazia diretta, per citare il secondo *deficit* capitale dell'attuale costituzione austriaca. Questo passo sarebbe per certi versi anche un adeguamento della costituzione alla realtà concreta e offrirebbe, inoltre, il vantaggio di favorire una sostanziale parità di diritti fra tutti i soggetti depositari della volontà popolare e fra tutti i cittadini nell'ambito delle procedure decisionali a livello politico.

Al momento, invece, le decisioni, spesso definite come concessioni democratiche alla volontà generale, dipendono da considerazioni di opportunismo di fronte a campagne dei *mass-media* o di gruppi di interesse particolarmente attivi.

²⁶ Cfr. al riguardo le osservazioni contenute in H. SCHÄFFER, *Überlegungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung*, in H. SCHÄFFER - H. STOLZLECHNER (a cura di), *Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem*, Wien 1993, pp. 7-27.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Per quanto riguarda la storia generale dell'Austria: W. GOLDINGER, *Geschichte der Republik Österreich*, Wien 1962; E. WEINZIERL-K. SKALNIK (a cura di), *Österreich 1918-1938, Geschichte der Ersten Republik 1-2*, Graz-Wien-Köln 1983; ID., *Österreich - Die Zweite Republik 1-2*, Graz-Wien-Köln 1972; W. MANTL (a cura di), *Politik in Österreich. Die Zweite Republik. Bestand und Wandel*, Wien 1989; E. HANISCH, *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert 1890-1990*, Wien 1994. Si rimanda altresì alle dettagliate indicazioni bibliografiche ivi contenute.

Per le questioni costituzionali si vedano in particolare le raccolte: H. SCHAMBECK (a cura di), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin 1980; ID. (a cura di), *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986; ID. (a cura di), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, Wien 1992.

Sul tema del federalismo: INSTITUT FÜR ÖSTERREICHKUNDE (a cura di), *Der österreichische Föderalismus und seine historischen Grundlagen*, Wien 1969; F. ERMACORA ET ALII, *Föderalismus in Österreich*, Salzburg 1970; ID., *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, Wien 1976; P. PERNTHALER, *Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer*, Wien 1980. Va segnalata inoltre la collana "Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung" comprendente a tutt'oggi più di 50 volumi.

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	pag.	5
<i>Federalismo e unitarismo nella storia dell'Italia contemporanea</i> di CARLO GHISALBERTI	»	9
<i>Federalismo e centralismo in Austria dal 1861 alla prima guerra mondiale</i> di PETER URBANITSCH	»	23
<i>Autonomia e regionalismo in Italia</i> di ARDUINO AGNELLI	»	69
<i>Significato e funzione dell'autonomia nella politica austriaca dal 1867 al 1918</i> di HELMUTH SLAPNICKA	»	79
<i>Precedenti storici ed attualità del dibattito costituzionale sul federalismo e sul regionalismo in Italia</i> di SERGIO BARTOLE	»	101
<i>L'idea del federalismo e dell'autodeterminazione nella storia del Tirolo</i> di RICHARD SCHOBER	»	117
<i>La dinamica dei bilanci provinciali dal 1852 alla soppressione dei vincoli fondiari</i> di HANS PETER HYE	»	131
<i>Francesco Salata e il problema dell'autonomia nelle nuove province</i> di ESTER CAPUZZO	»	147
<i>Federalismo e separatismo in Tirolo negli anni della Prima Repubblica austriaca</i> di HERMANN I. W. KUPRIAN	»	167

<i>Progetti di autonomia alla Conferenza di Parigi. 1919-1920</i> di DAVIDE ZAFFI	» 185
<i>I diversi concetti di autonomia nei progetti di statuto regionale elaborati nel Trentino e Alto Adige (1945 - 1947)</i> di MARIA GARBARI	» 219
<i>Significato ed evoluzione del federalismo nella Repubblica austriaca</i> di MICHAEL DERNDARSKY	» 235

**SOCIETÀ DI
STUDI TRENINI
DI SCIENZE STORICHE**

38100 TRENTO - Cas. Post. 80
Via Petrarca, 36 - Tel. 0461/983388

**RIVISTA
SEZIONE PRIMA**

STUDI TRENINI DI SCIENZE STORICHE

Trimestrale - 4 fascicoli di circa 125 pagine. In abbonamento annuo e/o fascicoli singoli. Si pubblica dal 1920.

**RIVISTA
SEZIONE SECONDA**

STUDI TRENINI DI SCIENZE STORICHE

Specializzata in preistoria, archeologia, monumenta, storia dell'arte, storia dei centri urbani, ecc.

Semestrale di 100-200 pagine il fascicolo. In vendita solo in fascicoli. Si pubblica dal 1976.

**COLLANA DI
MONOGRAFIE**

I - LINO BERTAGNOLLI - *Appunti sull'economia della Valle di Non*, 1930, pp. 66, ill., (esaurita).

II - GIOVANNANGELA TARUGI SECCHI - *La Biblioteca Vescovile Trentina*, 1930, pp. 110 (esaurita).

III - BRUNO EMMERT - *Bibliografia della Venezia Tridentina 1929*, 1930, pp. 152 (esaurita).

IV - ANTONIO ZIEGER - *Ricerche e documenti sulle origini di Fierozzo nella Valle del Fersina*, 1931, pp. 76 (esaurita).

V - BRUNO EMMERT - *Bibliografia della Venezia Tridentina 1930*, 1933, pp. 318 (esaurita).

VI - MARIO ORTOLANI - *Il Bacino del Cismon*, 1932, pp. 114, ill., (esaurita).

VII - ANITA PICCOLROVAZZI - *La contrastata nomina del Cardinale Francesco Gonzaga al vescovado di Bressanone*, 1935, pp. XXIV+122, con tavole fuori testo, (esaurita).

VIII - GIOVANNI PEDROTTI - *Vocabolario dialettale degli arnesi rurali della Val d'Adige e delle altre valli trentine*, 1936, pp. 110, ill., (esaurita).

IX - BRUNO EMMERT - *Bibliografia della Venezia Tridentina 1931 (con aggiunta degli anni anteriori)*, 1938, pp. 316, (esaurita).

X - ALDO ALBERTI-POJA - *Castellaro Mantovano (un feudo extraterritoriale del Principato di Trento)*, 1950, pp. 108, ill. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XI - IGINIO ROGGER - *Le nazioni al Concilio di Trento, durante la sua epoca imperiale (1545-1552)*, 1952, pp. 274, (esaurita).

XII - *Indici delle annate I-XXXV (1920-1956) della Rivista «Studi Trentini di scienze storiche»*, compilati da ULISSE MORELLI, 1958, pp. IV+190 - lire 10.000/estero lire 20.000.

XIII - ENRICO LEONARDI - *La scuola elementare trentina, dal Concilio di Trento all'annessione alla patria*, 1959, pp. 258 - lire 20.000/estero lire 30.000.

XIV - ALBINO CASETTI - *Guida storico-archivistica del Trentino*, 1961, pp. XXX+1088, con ill. f.t. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XV - FRANZ UNTERKIRCHER - *Il Sacramentario Adalpreitano*, (cod. Vindobon. ser. n. 206), 1966, pp. 152, con ill. f.t. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XVI - CESARE MALFATTI - *Cronaca di Cerbonio Besozzi delle solennità, guerre ed altri successi che ebbero luogo dopo la Dieta di Augusta (1548) sotto l'Imperatore Carlo V* (dal ms. n. 330 ital. della Biblioteca di Monaco), con introduzione e note, 1967, pp. 160 - lire 20.000/estero lire 30.000.

XVII - VITTORIO ZIPPEL - *Diario dal carcere e memorie per gli anni 1915-1918*, 1968, con ill. e tavv. f.t. (esaurita).

XVIII - RENATO TISOT - *Ricerche sulla vita e sull'epistolario del Cardinale Bernardo Cles (1485-1539)*, 1969, pp. 246, con ill., (esaurita).

XIX - GUALTIERO ADAMI, OLIVIA ALGARDI, UMBERTO CORSINI, VITTORIO ZIGNOLI - *Luigi Negrelli - Il Canale di Suez (1869-1969)*, 1969, pp. 133, con ill. - lire 15.000/estero lire 25.000.

XX - *Indici delle annate XXXVI-XLVIII (1957-1969) della Rivista «Studi Trentini di scienze storiche»*, compilati da PASQUALE PIZZINI, 1971, pp. 84 - lire 10.000/estero lire 20.000.

XXI - GIULIANO VOGLIOLO - *Mito e realtà: Decadenza e tramonto di Giovanni Prati*, 1971, pp. 95, 4 ill. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XXII - DANTE ONGARI - *La guerra sui monti dell'alto Noce dal 1915 al 1918*, 1972, pp. 76, 2 ill. e 2 tavv. f.t. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XXIII - CARLO BATTISTI - *I nomi locali di Trento e dei suoi dintorni*, 1972, pp. 135, con una pianta di Trento antica f.t. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XXIV - MARIA GARBARI - *Vittorio de Riccabona 1844-1927 - Problemi e aspetti del liberalismo trentino*, 1972, pp. 224, 1 ritratto e 9 ill. f.t. (esaurita).

XXV - ANTONIO GIULIO M. DE ROBERTIS - *La diplomazia italiana e la frontiera settentrionale nell'anno 1866*, 1973, pp. 106, 8 ill. f.t. (esaurita).

XXVI - ANDREA LEONARDI - *Depressione e «risorgimento economico» del Trentino: 1866-1914*, 1976, pp. 258 (esaurita).

XXVII - *Indici analitici delle riviste: Archivio Trentino 1882-1914; Tridentum 1898-1913; Pro Cultura 1910-1914; Archivio storico per Trieste, l'Istria e il Trentino 1881-1895*, compilati da PASQUALE PIZZINI, 1976, pp. 323 - lire 25.000/estero lire 35.000.

XXVIII - SERGIO BENVENUTI - *Il fascismo nella Venezia Tridentina 1919-1924*, 1976, pp. 297 (esaurita).

XXIX - MARIA GARBARI - *L'età giolittiana nelle lettere di Scipio Sighele*, 1977, pp. 284 - lire 25.000/estero lire 35.000.

XXX - BRUNO CAGNOLI - *Riccardo Zandonai*, 1978, pp. 450 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XXXI - RICHARD SCHÖBER - *La lotta sul progetto d'autonomia per il Trentino degli anni 1900-1902, secondo le fonti austriache - Der Kampf um das Autonomie Projekt von 1900-1902, für das Trentino, aus der Sicht österreichischer Quellen*, 1978, pp. XIX+291 (testo bilingue) (esaurita).

XXXII - SERGIO BENVENUTI - *L'autonomia trentina al Landtag di Innsbruck e al Reichsrat di Vienna. Proposte e progetti 1848-1914*, 1978, pp. XIV+260 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XXXIII - SERGIO ZANINELLI - *Una agricoltura di montagna nell'Ottocento: il Trentino*, 1979, pp. 286 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XXXIV - GIOVANNA DEGLI AVANCINI - *Gli edifici di via Maier a Pergine Valsugana*, 1980, pp. 525, molte ill. int. e f.t. (esaurita).

XXXV - ALBINO CASETTI - *Storia di Lavis. Giurisdizione di Königsberg-Montereale*, 1981, pp. XV+452, molte ill. int. e f.t. (esaurita).

XXXVI - *Atti del convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, a cura di MARIA GARBARI, 1981, pp. 378 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XXXVII - LUCIANO BRIDA, GIULIA MASTRELLI ANZILOTTI - *I nomi locali del Comune di Caldonazzo*, 1981, pp. 208 - lire 20.000/estero lire 30.000.

XXXVIII - IGINIO ROGGER, FERDINANDO DELL'ORO, e coll. - *Monumenta Liturgica Ecclesiae Tridentinae, saeculo XIII antiquiora*.

/1 - IGINIO ROGGER - *Testimonia chronographica ex codicibus liturgicis*, 1983, pp. 378, con 36 tavv. f.t. in bianco e nero e in quadricromia.

/2 - FERDINANDO DELL'ORO e coll. - *Fontes liturgici - Libri Sacramentorum*, 1985, Tomo I pp. 560, con 24 tavv. f.t.

/2 - FERDINANDO DELL'ORO e coll. - *Fontes liturgici - Libri Sacramentorum*, 1988, Tomo II pp. 736, con 10 tavv. f.t.

/3 - FERDINANDO DELL'ORO e coll. - *Fontes liturgici - Appendices - Indices*, 1988, pp. 576 con 13 tavv. f.t.

Quattro volumi indivisibili. Costo dell'opera in edizione normale lire 200.000/estero lire 250.000; in volumi rilegati e cartonati: lire 300.000/estero lire 350.000.

XXXIX - *Indici delle annate XLIV-LX (1970-1981) della Rivista «Studi Trentini di scienze storiche» (Sez. I e Sez. II)*, compilati da PASQUALE PIZZINI, 1983, pp. 105 - lire 10.000/estero lire 20.000.

XL - DANTE ONGARI - *Diario di guerra dal Cadria e dallo Stivo, del tenente Felix Hecht*, 1983, pp. 126+20 f.t. - lire 25.000/estero lire 35.000.

XLI - *Atti del convegno su «Problemi di un Territorio: L'esperienza trentina fra storia e attualità»*, a cura di PASQUALE PIZZINI, 1984, pp. 228 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XLII - *Atti del convegno storico su «Trento nell'età di Paolo Oss Mazzurana»*, a cura di MARIA GARBARI, 1985, pp. 187+28 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XLIII - *Atti del convegno storico su «Il Trentino nel primo dopoguerra. Problemi economici e sociali»*, a cura di ANDREA LEONARDI, 1987, pp. 494 - lire 35.000/estero lire 45.000.

XLIV - LIA DE FINIS - *Dai maestri di grammatica al Ginnasio Liceo di via S. Trinità in Trento*, 1987, pp. 492, 66 ill. e 1 tav. f.t. - lire 35.000/estero lire 45.000.

XLV - MARIA GARBARI, VINCENZO ADORNO, SERGIO BENVENUTI - *1919 - La Società di Studi Trentini di Scienze Storiche - Anno di fondazione*, 1989, pp. 260, 16 ill. - lire 20.000/estero lire 30.000.

XLVI - *Atti del convegno internazionale su «Luigi Negrelli ingegnere e il Canale di Suez»*, a cura di ANDREA LEONARDI, 1990, pp. 504 - lire 35.000/estero lire 45.000.

XLVII - SEVERINO VARESCHI - *La legazione del cardinale Ludovico Madruzzo alla Dieta Imperiale di Augusta 1582. Chiesa, Papato e Impero nella seconda metà del secolo XVI.*, 1990, pp. 388 - lire 35.000/estero lire 45.000.

XLVIII - *Grandi e piccole patrie contro Napoleone - Atti del convegno storico internazionale su «Opposizione anti-napoleonica - indipendenza nazionale - autonomia dalla pace di Presburgo alla pace di Schönbrunn 1805-1809»*, a cura di SERGIO BENVENUTI, 1991, pp. 229 - lire 30.000/estero lire 40.000.

XLIX - ERNESTO SESTAN - *Atti del convegno storico «Giornata in ricordo di Ernesto Sestan»*, a cura di ANGELO ARA e UMBERTO CORSINI, 1992, pp. 156 - lire 25.000/estero lire 35.000.

L - LUCIANO BORRELLI, SILVANO GROFF, MAURO HAUSBERGHER, FABRIZIO LEONARDELLI - *Edizioni per i Madruzzo (1540-1659). Dedicatari, committenti e autori nella famiglia dei principi-vescovi di Trento*, 1993, pp. 252 - lire 35.000/estero lire 45.000.

LI - KLAUS BRANDSTÄTTER - *Vescovi, Città e Signori. Rivolte cittadine a Trento 1435-1437*, 1995, pp. 322 - lire 45.000/estero lire 60.000.

LII - ANDREA LEONARDI - *Un «economista» italiano al servizio dell'Imperatrice Maria Teresa. L'opera di Antonio Pellegrini: osservazioni sopra lo stato attuale del commercio della monarchia austriaca (1759-1761)*, 1995, pp. 419 - lire 50.000/estero lire 65.000.

LIII - *Atti del Convegno di studio su «Tirolo - Alto Adige - Trentino 1918-1920»*, a cura di CASIMIRA GRANDI, 1996, pp. 515 - lire 50.000/estero lire 65.000.

LIV - FRANCESCO MARIN - *Pacifisti e socialpatrioti. La socialdemocrazia austriaca alla Conferenza per la Pace di Stoccolma - 1917*, 1996, pp. 208 - lire 40.000/estero lire 50.000.

LV - MAURO NEQUIRITO - *Il tramonto del principato vescovile di Trento: Vicende politiche e conflitti istituzionali*, 1996, pp. 373 - lire 50.000/estero lire 65.000.

LVI - *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, a cura di MARIA GARBARI e DAVIDE ZAFFI, 1996, pp. 252 - lire 40.000/estero lire 50.000.

COLLANA DI QUADERNI

I - MARIA GARBARI - *Società ed istituzioni in Italia nelle opere sociologiche di Scipio Sighele. In appendice: SCIPIO SIGHELE - Contro il Parlamentarismo. Saggio di psicologia collettiva; SCIPIO SIGHELE - Il problema morale dell'anima collettiva*, 1988, pp. 160 - lire 20.000/estero lire 30.000.

II - EMILIO MARIANO - *Gabriele D'Annunzio - Riccardo Zandonai «Francesca da Rimini»*, 1988, pp. 190 - lire 20.000/estero lire 30.000.

III - DANTE ONGARI - *La viabilità nel Trentino Occidentale*, 1988, pp. 118 - lire 20.000/estero lire 30.000.

IV - ROBERTO GUIDO TONON - *La dinamica naturale della popolazione nel decanato di Rovereto dal 1826 al 1914 (I premio Luigi Onestinghel 1987)*, pp. 174 - lire 20.000/estero lire 30.000.

V - FRANCESCO MALAGUZZI - *Regiam sibi bibliothecam instruxit. Legature di pregio del secondo Cinquecento dalla raccolta di Gian Federico Madruzzo*, pp. 168 - lire 25.000/estero lire 40.000.

VI - MARIA GARBARI - *Il gruppo carabinieri di Trento nei venti mesi dell'Alpenvorland*, 1995, pp. 208 - lire 25.000/estero lire 40.000.

RRRM
TRIDENTINARUM
FONTES

I - CARLO AUSSERER - *Regesti Castrobarcensi dell'Archivio dei Conti Trapp*, 1928, pp. 101 - (esaurito).

II - GIUSEPPE GEROLA - *Gli stemmi dei comuni della Venezia Tridentina*, 1934, I, pp. 31 - (esaurito).

III - GIOVANNI CICCOLINI - *Inventari e regesti degli archivi parrocchiali della Valle di Sole*.

a) *La Pieve di Ossana*, I, 1936, pp. 512 - (esaurito);

b) *La Pieve di Malè*, II, 1939, pp. 440 - (esaurito);

c) *La Pieve di Livo*, III, 1965, pp. 315 - lire 30.000/estero lire 40.000.

IV - VINCENZO ADORNO (a cura di) - *Archivio storico del Comune di Trento, 1836-1940*, pp. 256 - lire 25.000/estero lire 35.000.

V - GAURO COPPOLA (a cura di) - *Bibliografia trentina - Sezione I - Aspetti economici e sociali*.

Vol. I - (1500-1890), 1992, pp. 544 - lire 50.000/estero lire 65.000.

Vol. II - (1891-1918), 1993, pp. 539 - lire 50.000/estero lire 65.000.

Vol. III - (1919-1950), 1995, pp. 500 - lire 50.000/estero lire 65.000.

CORPUS
FONTANIANUM

I - EPISTOLARIO DI FELICE FONTANA

1 - RENATO G. MAZZOLINI, GIUSEPPE ONGARO (a cura di) - *Carteggio con Leopoldo Marc'Antonio Caldani, 1758-1794*, 1980, pp. IV+396 - lire 20.000/estero lire 30.000.

II - STUDI SU FELICE FONTANA

1 - PETER K. KNOEFEL - *Felice Fontana 1730-1805, An anotated Bibliography*, 1980, pp. 133 - lire 25.000/estero lire 35.000.

2 - PETER K. KNOEFEL - *Felice Fontana, Life and Works*, 1984, pp. XX+422 - lire 30.000/estero lire 40.000.

I - *Atti del convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze*, a cura di MARIA GARBARI, 1981, pp. 378 (XXXVI monografia) - lire 30.000/estero lire 40.000.

II - *Atti del convegno su «Problemi di un Territorio: l'Esperienza trentina fra storia e attualità»*, a cura di PASQUALE PIZZINI, 1984, pp. 228 (XLI monografia) - lire 30.000/estero lire 40.000.

III - *Atti del convegno storico su «Trento nell'età di Paolo Oss Mazzurana»*, a cura di MARIA GARBARI, 1985, pp. 187+28, (XLII monografia) - lire 30.000/estero lire 40.000.

IV - *Atti del convegno storico su «Il Trentino nel primo dopoguerra. Problemi economici e sociali»*, a cura di ANDREA LEONARDI, 1987, pp. 494, (XLIII monografia) - lire 35.000/estero lire 45.000.

V - *Atti del convegno internazionale su «Luigi Negrelli ingegnere e il Canale di Suez»*, a cura di ANDREA LEONARDI, 1990, pp. 504, (XLVI monografia) - lire 35.000/estero lire 45.000.

VI - *Grandi e piccole patrie contro Napoleone - Atti del convegno storico internazionale su «Opposizione antinapoleonica - indipendenza nazionale - autonomia - dalla pace di Presburgo alla pace di Schönbrunn 1805-1809»*, a cura di SERGIO BENVENUTI, 1991, pp. 229, (XLVIII monografia) - lire 30.000/estero lire 40.000.

VII - *Atti del convegno storico «Giornata in ricordo di Ernesto Sestan»*, a cura di ANGELO ARA e UMBERTO CORSINI, 1992, pp. 156, (XLIX monografia) - lire 25.000/estero lire 40.000.

VIII - *Atti del Convegno di studio su «Tirolo - Alto Adige - Trentino 1918-1920»*, a cura di CASIMIRA GRANDI, 1996, pp. 515 (LIII monografia) - lire 50.000/estero lire 65.000.

IX - *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, a cura di MARIA GARBARI e DAVIDE ZAFFI, 1996, pp. 252 (LVI monografia) - lire 40.000/estero lire 50.000.

FINITO DI STAMPARE
NEL MESE DI DICEMBRE 1996
A TRENTO CON I TIPI DELLA
TIPOLITOGRAFIA EDITRICE
TEMI

